

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

El Comité de Representantes Permanentes

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Araceli Mangas Martín

Madrid, 2015

Rd. 54.475

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

297

FACULTAD DE DERECHO

EL COMITE DE REPRESENTANTES PERMANENTES



BIBLIOTECA
DE DERECHO

ARACELI MANGAS MARTIN

1978

Tesis presentada por la licenciada
Araceli MANGAS MARTIN para la obten-
ción del grado de Doctor en Derecho,
bajo la dirección del Profesor Dr.D.
Manuel DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Cate-
drático de Derecho Internacional Pú-
blico de la Universidad Complutense
de Madrid.

Madrid, octubre de 1978.

SUMARIO

	págs.
SUMARIO	III
AGRADECIMIENTOS	X
ABREVIATURAS	XIV
 CAPITULO I.- <u>INTRODUCCION</u>	 1
1. PLANTEAMIENTOS PREVIOS. LA EXPERIENCIA DE LA CECA.	2
2. COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD DEL PROCESO DE INTEGRA CION.	4
a) El itinerario institucional.	6
b) Necesidad de un conocimiento técnico de los problemas.	10
c) Necesidad de una dedicación permanente.	18
d) Algunos aspectos de la burocratización del proceso comunitario.	22
3. EL COREPER COMO METODO DE TRABAJO NECESARIO. ...	35
 CAPITULO II.- <u>ORIGENES Y FUNDAMENTO JURIDICO DEL COREPER</u>	 40
1. LA COMISION DE COORDINACION.	41

	págs.
a) El marco institucional del Tratado CECA.	41
b) Fundamento jurídico de la Comisión de Coordinación (COCOR).	45
c) Composición, funcionamiento y competencias. .	50
d) Valoración de su tarea. Extinción de la COCOR.	55
2. EL COMITE DE REPRESENTANTES PERMANENTES.	57
a) El marco institucional de los Tratados CEE y CEEA (EURATOM).	57
b) Fundamento jurídico.	60
b') Previsión legal de creación del COREPER..	61
b'') Creación y constitución formal del COREPER.	66
c) Dualidad del COREPER.	75
d) Reconocimiento constitucional del COREPER. ..	80
3. EL FUNDAMENTO DE LAS REPRESENTACIONES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. LAS MISIONES PERMANENTES ANTE LAS C.E.	83
CAPITULO III.- <u>COMPOSICION DEL COREPER</u>	95
1. LOS REPRESENTANTES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.	98
a) Nombramiento.	99
b) El representante permanente adjunto. Número y procedencia de los miembros de la Representación Permanente.	107

	págs.
c) Duración y relevancia política del cargo. ...	114
d) Rango. Inmunidades y privilegios.	118
2. LA PRESIDENCIA DEL COREPER.	121
a) Duración del mandato.	123
b) Funciones del presidente.	128
b') la organización interna de los trabajos del COREPER	128
b'') coordinación, impulsión y conciliación: el "compromiso" de la presidencia	131
c) La imparcialidad del presidente.	135
d) Su importancia política.	137
3. LA PRESENCIA DE LA COMISION.	139
a) Fundamento jurídico.	139
b) Funciones de la Comisión.	141
b') defensa e interpretación de sus propues- tas	142
b'') arbitraje y conciliación	144
b''') participación en la formación de los actos del Consejo	145
c) Casos de exclusión de la Comisión.	146
d) La representación de la Comisión.	151
4. LA ASISTENCIA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO,	156

CAPITULO IV.- FUNCIONAMIENTO Y METODO DE TRABAJO

<u>DEL COREPER</u>	160
1. INTRODUCCION.	162
2. DESDOBLAMIENTO DEL COMITE.	163
a) Significación de las dos partes del COREPER..	163
b) Criterios de distribución del trabajo.	168
c) Distribución de las tareas.	170
3. LAS TAREAS DEL COREPER.	172
4. LA CREACION DE GRUPOS DE TRABAJO.	175
a) Las tareas de los grupos de trabajo.	177
b) Composición de los grupos.	183
b') Miembros de las Representaciones Permanen	
tes y otros funcionarios nacionales	183
b'') La presidencia de los grupos de trabajo.	187
b''') La representación de la Comisión	189
b''''') La asistencia de la Secretaría General	
del Consejo	191
c) Clases de grupos de trabajo.	192
d) Clasificación de los grupos de trabajo depen	
dientes directamente del COREPER.	198

CAPITULO V.- FUNCIONAMIENTO Y METODO DE TRABAJO DEL

<u>COREPER</u> (cont.)	207
1. LA PREPARACION DE LAS DELIBERACIONES DEL CONSEJO	208

2. RECOMENDACION DE APROBACION DE UNA PROPUESTA	
PRESENTADA MEDIANTE UN PUNTO A.	210
a) Origen de los puntos A.	210
b) Caracteres.	211
c) Oposición a la aprobación de un punto A.	218
3. LA FORMACION DE LOS PUNTOS A.	224
a) Los "verdaderos puntos A": propuestas prepa- radas íntegramente a nivel del COREPER.	225
b) Los "falsos puntos A": propuestas que han si- do previamente objeto de debate.	234
4. LOS PUNTOS B.	237
a) Formación y significado.	237
b) Los falsos puntos B.	242
5. EL PROCEDIMIENTO ESCRITO.	244
CAPITULO VI.- <u>LA PARTICIPACION DEL COREPER EN EL</u>	
<u>PROCESO DE DECISION</u>	249
1. ALCANCE JURIDICO DE SU METODO DE TRABAJO.	250
2. LA DELEGACION DE PODERES DE FACTO EN EL COREPER.	254
3. LA IMPOSIBILIDAD DE UNA DELEGACION DE PODERES DE IURE EN EL COREPER.	266
a) Posición doctrinal.	266
b) Posición jurisprudencial.	273
c) El Informe Tindemans.	281

CAPITULO VII.- <u>EL COREPER COMO ORGANO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD</u> ..	288
1. EXAMEN DE LA ACTUACION DEL COREPER EN UN AMBITO ESPECIAL DE SUS COMPETENCIAS.	289
a) Las negociaciones comerciales y arancelarias.	293
b) La negociación y gestión de los Acuerdos de Asociación.	296
c) Las negociaciones para la adhesión de nuevos Estados miembros.	302
2. LA COORDINACION DE LA ACCION EXTERIOR.	305
a) Las relaciones del COREPER con los representantes de los Estados miembros en el exterior de la Comunidad.	305
b) Las relaciones del COREPER con representantes de terceros Estados.	317
 CAPITULO VIII.- <u>LAS RELACIONES DEL COREPER CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES Y COMUNI-TARIAS</u>	 328
1. LAS RELACIONES DE LOS REPRESENTANTES PERMANENTES CON LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES.	329
a) Su función de intermediarios.	330
b) Las instrucciones.	337
2. LAS RELACIONES COREPER-COMISION.	340

	IX
	págs.
a) El poder de iniciativa de la Comisión.	341
b) El diálogo Comisión-Consejo.	348
c) El procedimiento de votación.	354
d) Evolución de las relaciones COREPER-Comisión.	357
3. LAS RELACIONES COREPER-PARLAMENTO EUROPEO.	363
4. LAS RELACIONES COREPER-COMITE ECONOMICO Y SOCIAL	369
5. RELACIONES DEL COREPER CON OTROS ORGANOS AUXILIA	
RES EN EL AMBITO DEL CONSEJO.	371
a) El Comité Especial "Agricultura" (CSA).	372
b) El Comité Especial del art. 113.	375
CAPITULO IX.- <u>LA MEJORA DE LOS MECANISMOS DECISORIOS</u>	378
1. ALGUNOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE DECISION.	379
a) Críticas al método de discusión comunitario..	380
b) Lentitud de los mecanismos institucionales...	383
2. REFORMAS EN EL AMBITO DEL CONSEJO, COMPATIBLES	
CON EL SISTEMA DE LOS TRATADOS.	393
CONCLUSIONES	411
BIBLIOGRAFIA	420

AGRADECIMIENTOS

Desde una sentida convicción deseo manifestar aquí la gratitud que siento hacia aquellas personas e instituciones que han seguido con inquietud y desvelo la elaboración de este trabajo.

La labor de impulsión del Profesor Dr.D. Manuel DIEZ DE VELASCO, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid y Director de esta Tesis de Doctorado, ha sido decisiva para emprender un trabajo continuado y me ha proporcionado en todo momento el empuje necesario para salvar los obstáculos que de orden material e intelectual gravan la tarea investigadora en nuestra sociedad. Sus consejos me han permitido limar mis insuficiencias y me han enseñado la difícil lección de la reflexión y de la ponderación. Se comprende bien porqué necesito expresar mi gratitud al Profesor Diez de Velasco europeísta desde tiempos lejanos y difíciles para España.

De mi reconocimiento participan todos mis compañeros del Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid, de quienes he recibido su alentadora ayuda y han compartido conmigo las dificultades de la realización de este trabajo.

También tengo una deuda de agradecimiento con el Ins

titut d'Etudes Européennes de la Universidad Libre de Bruse
las, en la persona de su Director, señor M. VANDEN ABEELE,
quien me permitió incorporarme como investigadora a dicho -
Instituto durante el año académico 1977-1978. Mención muy -
especial merece el Profesor Jean-Victor LOUIS, Profesor ex-
traordinario de la Universidad Libre de Bruselas y del refe-
rido Instituto, quién ha asumido una labor de asesoramiento
y orientación bien visible en lo que pueda hallarse de posi-
tivo a lo largo de esta obra. Quiero transmitir aquí mi tes-
timonio por su entrega humana y su lección de inquietud y -
rigor científico.

Quiero, también, dejar constancia de mi reconocimien-
to a cuantas personas me ayudaron con su rica experiencia -
profesional. Entre otras señalaré al señor E. NOEL, Secreta
rio General de la Comisión; al señor C. AUDLAND, Secretario
General adjunto en la misma; a los señores H. ETIENNE, con-
sejero principal, y G. CIAVARINI AZZI, responsable de la --
coordinación interior, ambos de la Secretaría General de la
Comisión; al señor C.C. EHLERMANN, Director General del Ser
vicio Jurídico de la Comisión y a los señores, G. OLMÍ y B.
PAULIN, Director General adjunto y consejero, respectivamen-
te, del Servicio Jurídico de la Comisión; y al señor DEWOST,
Director General adjunto del Servicio Jurídico del Consejo,

y al señor E. ROTH, Jefe de División en el mismo.

La realización de un "stage" en la Comisión de las -
Comunidades Europeas me ha aportado una perspectiva más --
real y cercana a la tarea diaria de las Instituciones, im-
prescindible para el conjunto de este estudio.

Aunque parezca extraño, permitanme traer a mi recuerdo
al señor Claude CHEYSSON, miembro de la Comisión, quien
con sus ideales e inmensa tarea desarrollados en favor de -
una Europa solidaria y comprometida consigo misma y con el
Tercer Mundo, aporta renovada fe a las creencias de los homes
de otro tiempo.

ABREVIATURAS

A.C.P.	= Estados asociados del Africa, Caribe y Pacífico.
Aff.	= Affaire.
A.F.D.I.	= Annuaire Français de Droit International.
A.J.I.L.	= American Journal of International Law.
A.P.E	= Assemblée Parlementaire Européenne.
Attdus.	= "Considerandos" de las sentencias del Tribunal de Justicia.
Bol. CE.	= Boletín de las Comunidades Europeas (edición en español).
Bull. CE.	= Bulletin des Communautés Européennes (edición en francés).
C.E.	= Comunidades Europeas.
C.E.C.A.	= Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
C.E.C.L.A.	= Comité Especial de Coordinación de América Latina.
C.E.E.	= Comunidad Económica Europea.
C.E.S.	= Comité Económico y Social.
C.E.E.A.	= Comunidad Europea de la Energía Atómica.
C.J.C.E.	= Cour de Justice des Communautés Européennes.
C.N.U.C.E.D.	= Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

COCOR	= Comisión de Coordinación.
COREPER	= Comité de Representantes Permanentes.
CSA	= Comité Especial Agrícola.
CSCE	= Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa.
Doc.	= Documento de sesión del Parlamento Europeo.
EFTA	= Asociación Europea de Libre Cambio.
EURATOM	= Comunidad Europea de la Energía Atómica.
JOCE	= Journal Officiel des Communautés Européennes.
P.E.	= Parlamento Europeo.
P.P.I.	= Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades.
PVD	= Países en vías de desarrollo.
RCADI	= Recueil des Cours de l'Academie de Droit <u>In</u> ternational.
Rec.	= Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés Européennes.
REDI	= Revista española de Derecho internacional.
R.I.E.	= Revista de Instituciones Europeas.
R.i.p.	= Reglamento interno provisional del Consejo.
RMC	= Revue du Marché Commun.
RTDE	= Revue trimestrielle de Droit Européen.
TUE	= Tratado de Unificación de los Ejecutivos.

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. PLANTEAMIENTOS PREVIOS. LA EXPERIENCIA DE LA CECA.
2. COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACION.
 - a) El itinerario institucional.
 - b) Necesidad de un conocimiento técnico de los problemas.
 - c) Necesidad de una dedicación permanente.
 - d) Algunos aspectos de la burocratización del proceso -
comunitario.
3. EL COREPER COMO METODO DE TRABAJO NECESARIO

1. PLANTEAMIENTOS PREVIOS. LA EXPERIENCIA DE LA CECA.

El Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas, (en adelante - COREPER), es un órgano auxiliar del Consejo (de Ministros) de las Comunidades Europeas (CECA-CEE-EURATOM). Es, por -- tanto, un Comité formado de representantes de los Estados miembros que de modo permanente ejercen las funciones de - preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que esta institución le confía.

Creemos que debemos plantear el estudio inicial del COREPER a partir de una doble perspectiva que nos permita una mejor comprensión de sus orígenes y estructura. Esta do ble perspectiva viene marcada por la necesidad de una expo sición formal y material, es decir, exposición de las bases legales que permitieron el nacimiento de este órgano auxiliar del Consejo de las C.E. y, también, plantear la necesidad de su creación justificada por la complejidad y densidad de problemas en que se desenvolvía, -y se desenvuelve-, la actividad comunitaria. Esta última perspectiva es la que abordamos en este capítulo introductorio.

El nacimiento del COREPER tiene una más fácil expli cación si tenemos en cuenta las circunstancias que motiva-

ron la creación de la Comisión de Coordinación de la CECA, (en adelante COCOR). En las reuniones de las delegaciones negociadoras de los Tratados de Roma, éstas añadían a sus iniciativas la experiencia acumulada por el funcionamiento de la CECA durante seis años. Las Comunidades que se estaban gestando (CEE y EURATOM) parecían tener una mayor envergadura que la CECA. Si ésta, al cumplir un año de funcionamiento, ya necesitó de una Comisión que coordinase los trabajos del Consejo Especial de Ministros y que le permitiese equilibrar el bien ganado prestigio de la Alta Autoridad de la CECA, con mejores fundamentos parecía lógico y necesario que los mismos tratados se anticipasen determinando, (en los arts. 151 CEE y 121 CEEA), que en el Reglamento interior del Consejo se previese la creación de un Comité de representantes permanentes.

Para una mejor aproximación a las circunstancias -- que impulsaron su nacimiento, debemos apuntar aquí el hecho de que la creación del COREPER fué acompañada de ciertas reticencias y temores ante la posibilidad de que se transformase en un Comité de sustitutos o suplentes e intentase tergiversar los mecanismos de decisión (1). Otros temían -

(1) HOUBEN, P.-H.: "Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas", Instituto de Estudios Políticos, 1969, Madrid, pp. 199 y 205 y ss; MEGRET, J.: "Le rôle des Conseils des ministres" en La décision dans les Communautés européennes, Institut d'Etudes européennes, Université Libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, p. 25; -- VAN RIJN, T.P.: "Le Comité des Représentants Permanents dans les Communautés élargies", Cahiers de Droit Européen, 1972, nº 6, pp. 651-652.

que se exigiese en un "superejecutivo" de nítida naturaleza intergubernamental (2) o que lesionase, mediante esas posibles interferencias de las administraciones nacionales, los poderes de la Comisión. Tales temores nos limitamos a decir aquí que no eran vanos en absoluto. No dudamos que la existencia del COREPER ha abierto un capítulo de dudas en torno a las relaciones Consejo-Comisión y a la legalidad de la delegación de competencias, aspectos fundamentales que más tarde estudiaremos.

2. COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACION.

Las Comunidades, como cualquier organización que alcanza en el orden geográfico, económico y humano magnitudes extraordinarias, tienen planteados problemas de administración que se agravan con el incesante desarrollo de acontecimientos que afectan tanto en el interior como en el exterior de las Comunidades.

La diversidad de materias que los tratados comunita

(2) Se le ha calificado como de "tercer ejecutivo", APE, Débats, 22-10-58, pág. 73 (intervención de VAN DER GOES VAN NATERS).

rios contemplan y que las instituciones diariamente examinan (3), según un orden sucesivo de actuación en el proceso de formación de la voluntad comunitaria, hace que esas relaciones institucionales se mantengan en el marco de un -- permanente diálogo (4).

No será difícil comprender que la abundancia y la -- diversidad de decisiones a adoptar obliga a complicar notablemente el itinerario institucional ni que la actividad -- comunitaria requiere una plantilla ingente de expertos, --

-
- (3) Como dice P. GERBET, "Las Comunidades han sido organizadas como máquinas para producir decisiones, gracias al diálogo constante entre los partenaires en el marco de las instituciones que permite alcanzar un consenso, gracias al calendario de realizaciones fijado por los tratados y el papel de impulsor y catalizador otorgado al colegio independiente. Efectivamente las Comunidades, y sobre todo la Comunidad Económica Europea, han sido --a pesar de ciertos fracasos-- notablemente productivas en decisiones". GERBET, P.: Introducción a "La -- décision dans les Communautés Européennes" op. cit., -- p. XVI.
- (4) Se trata de un "diálogo institucionalizado" por los -- tratados. La normativa más significativa sobre las relaciones Consejo-Comisión es, en el Tratado CECA, los arts. 26 y 28, aunque este tratado apenas organiza la colaboración debido a la preponderancia que siempre tuvo la Alta Autoridad (hoy Comisión). El marco jurídico general en el que se desenvuelve esa relación entre el "tandem Comisión-Consejo" en la CEE y CEEA o EURATOM -- se mueve en torno a los artículos 148, 149, 152 y 155 del tratado CEE y 118, 119, 122 y 124 del Tratado CEEA, así como el art. 15 del Tratado de Unión de los Ejecutivos (TUE) de 8 de abril de 1965.

funcionarios comunitarios y nacionales (5) dispersos en --
cientos de comités adscritos ya a la Comisión, ya al Conse
jo (junto a otros muchos subcomités de su órbita de activi
dad), ya al Comité Económico y Social (6).

a) El itinerario institucional.

Para darnos una idea general del funcionamiento de
los mecanismos comunitarios de decisión, los describiremos
por ahora con unos simples trazados: por lo general, la --

(5) Como toda gran organización se apoya en un numeroso cuer
po de funcionarios. Para 1978 se ha contado con 14.472,
además de 601 empleos temporales. Ver cuadro I.

(6) Los comités y grupos de trabajo funcionando en las Comu
nidades están repartidos entre las Instituciones del --
siguiente modo (es un reparto aproximado porque en al
gunas Instituciones varían con frecuencia):

COMISION: 1.150 comités, grupos de trabajo o grupos ad
hoc.

CONSEJO: 130 comités y grupos de trabajo (sin incluir
los comités de suplentes o adjuntos ni los gru
pos adhoc).

PARLAMENTO: 7 grupos políticos
11 comisiones
3 subcomisiones
3 grupos de trabajo
4 órganos parlamentarios mixtos de asocia
ción.

COMITE ECONOMICO Y SOCIAL: 9 secciones

COMITE CONSULTIVO CECA: 4 grandes grupos de trabajo.

Fuente: "Comités et Groupes de travail fonctionnent au
sein des Institutions européennes", Commission
des Communautés européennes, Bruxelles, 1975 +
Suppl. 1977.

CUADRO I

EVOLUCION DEL NUMERO DE FUNCIONARIOS (EMPLEOS PERMANENTES) DESDE 1968, REPARTIDOS ENTRE
LAS DIFERENTES INSTITUCIONES O QUASI INSTITUCIONES.

	1968	1968	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Parlamento Europeo	483	500	503	553	736	1.016	1.056	1.082	1.277	1.397	1.563
Consejo	548	554	603	613	880	1.212	1.324	1.475	1.495	1.502	1.511
Comité Económico y Social	117	129	144	156	169	252	284	292	302	305	314
Comisión de Control	16	21	22	25	26	26	30	30	30	30	
Comisión de Cuentas CECA	3	3	4	4	4	5	5	5	5	5	
Comisión	4.882	4.913	5.219	5.423	5.778	6.729	7.204	7.605	7.810	8.032	8.050
					2.276	2.277	2.198	2.182	2.199	2.184	2.646
Tribunal de Justicia	110	101	114	126	138	223	234	241	244	255	280
Tribunal de Cuentas											108
TOTAL	6.159	6.221	6.609	6.900	10.307	11.740	12.335	12.912	13.362	13.710	14.472

(a)
(b)

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas (J.O.C.E.)

(a) Funcionamiento
(b) Investigaciones e Inversión

adopción de decisiones (7) comunitarias se inicia en la Comisión, como institución impulsora del proceso de integración. Siendo también el Consejo, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo las otras instituciones que prevén - los Tratados, la Comisión se destaca tanto en los tratados como en la práctica real y diaria por su especial celo por los intereses generales de las Comunidades. Además resaltando ese afán europeísta de la Comisión, independiente de los centros nacionales, queremos, de un lado, subrayar las diferencias con la también institución comunitaria, el Consejo (de ministros), pero especialmente ligada a los centros de intereses estatales; de otro lado, se trata de rehuir - el polémico neologismo (supranacional) con el que se quiso adjetivar el proceso de integración nacido en la Europa occidental en 1951.

Este derecho de iniciativa de la Comisión, es una de las características más relevante del proceso de formación de la voluntad en las C.E. por relación a otras organizaciones internacionales. No ofrece dudas de que sea una singu-

(7) Nos hacemos eco de un concepto amplio de "decisión" que englobe no solo los actos jurídicos formales (decisiones, reglamentos, directivas, recomendaciones), sino -- también todo acto de alcance político o administrativo afectando al procedimiento o al fondo, es decir, según la definición de Bernard Gourmay: "Toda resolución claramente expresada que ofrece un contenido aplicable y que es elaborada y defendida por una voluntad decidida a aplicarla" GERBET, P.: op. cit., p. XVII, nota 4.

laridad el hecho de que, salvo contadas excepciones, el Consejo solo adopte decisiones cuando media una propuesta de la Comisión.

Una vez desencadenado el proceso por la Comisión, es decir, elaborada la propuesta de una norma, la Comisión la envía al Consejo y, éste ya porque sea preceptivo (8), ya porque lo estime conveniente, la envía al Comité Económico y Social y al Parlamento para su información, elaboración de un "avis" o dictámen. A la vista de las indicaciones o modificaciones propuestas por el Comité Económico y Social y el Parlamento, la Comisión puede modificar su propuesta inicial, lógicamente en tanto el Consejo no haya adoptado una decisión y, como advierten los Tratados creadores (149 CEE y 119 CEEA), especialmente cuando el Parlamento hubiese sido consultado para esa propuesta.

Estando en manos del Consejo los dictámenes del Comité Económico y Social y del Parlamento sobre la propuesta de la Comisión se llega a la etapa final del proceso de decisorio. El Consejo es la institución designada para decidir en último término la normativa a adoptar. Es durante -

(8) LINDBERG, L.N.: "The Political Dynamics of European -- Economic Integration", Stanford, 1963, London. En las págs. 310-311 se contienen todos aquellos casos en que el Parlamento tiene que ser consultado.

este período cuando el COREPER desarrolla sus tareas. Al recibir el Consejo la propuesta de la Comisión, la envía al COREPER que (en paralelo con el Parlamento y con el Comité Económico y Social) inicia el examen de la misma en profundidad. Así pues, la actividad del COREPER se sitúa entre la labor iniciadora de la Comisión y la misión decisoria del Consejo.

b) Necesidad de un conocimiento técnico de los problemas.

Ese entramado complejo de Comités y grupos de trabajo y este largo recorrido institucional es la lógica consecuencia de un sistema normativo previsto para nueve Estados, 260 millones de personas y una extensa actividad económica. El Derecho nacido para integrar a estos Estados europeos es una regulación minuciosa que abarca sectores económicos dispares. Diariamente la actividad comunitaria presenta en el Diario Oficial de las Comunidades europeas (J.O.C.E.) más de una decena de normas (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes, etc.) emanadas de cualquiera de las instituciones comunitarias y con bastante frecuencia dicho número se eleva significativamente (9).

(9) En este mismo sentido Emile Noël se lamenta, deseando que se renuncie "al perfeccionismo y detallismo que caracteriza hoy a las decisiones, directivas y reglamentos de todo orden que promulga Bruselas... Tenemos la costumbre... porque formamos un grupo relativamente homogéneo desde el punto de vista geográfico, y en razón de una cierta sensibilidad de tradiciones legislativas

Esta sorprendente actividad comunitaria abarca sectores tan dispares como, por ejemplo, la hulla, productos lácteos, el algodón, el cobre, cacao, aceites, vinos, uranio, energía nuclear, hidrocarburos, libre competencia, seguridad social, transportes, aranceles aduaneros, armonización fiscal, ejercicio de profesiones liberales, etc., etc. Para cada producto, para cada actividad y sector, la legislación comunitaria se ha conducido de tal modo que se puede afirmar que esos productos, esas actividades, cada sector goza de un régimen jurídico propio.

Ni que decir tiene que la adopción de tan variada y compleja legislación requiere un desarrollo burocrático a todos los niveles.

Es decir, se requiere una auténtica "capacidad administrativa" por parte de las Instituciones y, especialmente, por parte de la Comisión que es la responsable de la iniciativa legislativa y garante del interés común de la futura decisión. Para ello, se debe conocer el estado de las necesidades en cada Estado miembro y el grado de admisibilidad y respuesta a las soluciones. La Comisión por sí

(9) cont.: y administrativas, de centralizar demasiado y reglamentar todo al detalle. La lectura del Diario Oficial de la Comunidad es, a este respecto, deprimente con frecuencia" NOEL, E.: "Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie", La Comunità internazionale, 1972, nº 2-3, p. 308.

sola no está en situación de abarcar pormenorizadamente -- las necesidades e intereses de los Estados miembros. Para conocer los problemas, recoger datos suficientes e interpretarlos, la Comisión recurre preferentemente a las Administraciones nacionales y, en menor medida, a las instituciones socio-profesionales (10).

Esta coordinación entre las administraciones y medios nacionales y la administración comunitaria permite una información bastante precisa de las situaciones y los medios deseables a aplicar. Evita, por otro lado, un crecimiento desmesurado de los servicios administrativos de la Comisión, que ve indirecta y eficientemente aumentada su capacidad administrativa (11).

(10) Son los llamados "canales multilaterales" en WALLACE, H.: "National Bulls in the Community China shop: The role of national governments in Community Policy-making", en WALLACE, H., WALLACE, W. y WEBB, C., "Policy-making in the European Communities", Wiley and Sons, 1977, London, p. 65.

(11) Cons. SELZNICK, PH.: "T.V.A. and the Grass Roots. A study in the Sociology of Formal Organizations", HARPER TARCHBOOKS, 1966, 2ª edición, New Jersey, citado por POULLET, E. y DEPREZ, G.: "Struktur und Macht der EG-Kommission", Europa Union Verlag, 1977, Bonn, p. 118; COPPE, A.: "Perspectives: le fonctionnaire national et l'Europe", Res Publicae, vol. XV, nº 2, pp. 249-259.

Una posición contraria es la mantenida por W. FELD, quien observa que no siempre se da tal colaboración entre las administraciones comunitarias y nacionales. Los funcionarios nacionales se muestran instintivamente conservadores y protectores de su procedimiento, su autonomía y competencia y, en alguna medida, desconfían y reaccionan negativamente ante la extensión de las competencias comunitarias (FELD, W.: "The National Bu
cont.

Precisamente, las Comunidades constituyen para P. - GERBET un ámbito de observación particularmente interesante en lo que respecta al proceso decisorio porque abarcan un campo muy amplio afectando a materias muy variadas y -- asociando a actores muy numerosos en el nivel nacional y - en el nivel comunitario (12).

(11) cont.: reaucracies of the EEC Member States and Political Integration", in JORDAN, R., International Administration, Oxford University Press, 1971.

(12) P. GERBET, Introducción a "La décision dans les Communautés européennes" op. cit., p. XVI. una
Además la propia Comisión hizo en 1959 descripción de los círculos políticos y administrativos que implicaba en su actividad: "La Comisión Europea ha continuado desarrollando una cooperación activa con las autoridades de varios países y el Consejo de Ministros. Organizó frecuentes reuniones de expertos o de funcionarios de las administraciones de los Estados miembros, bien para proponer la coordinación de la actividad de sus servicios en la implantación del tratado (de Roma) ... o para adquirir mejor información de los problemas existentes y de las intenciones de las autoridades implicadas, o finalmente, para asociar a la administración de los seis países en la realización de las proposiciones de la Comisión. Gracias a estas consultas, la Comisión se asegura una completa información sin - estar necesariamente atada por las conclusiones obtenidas. Además hacen posible el establecimiento de unas mutuas relaciones confidenciales entre los servicios de varios países y los de la Comisión". SECOND GENERAL REPORT on the Activities of the Community (18-9-1958/20-III-1959). E.E.C. Commission, p. 8 y 9, punto 3.

"Es también en razón de esa capacidad de tomar decisiones y de asegurar la aplicación por la que el sistema comunitario interesa no solamente a algunos especialistas en derecho, tanto en el interior como en países terceros, sino a un conjunto muy amplio de organismos económicos y administrativos, agrupaciones sociopolíticas (sindicatos, grupos de interés económico, - asociaciones agrícolas, de consumidores, etc.), medios diplomáticos, así como, -a través de los grandes medios de información-, a un público que se siente cada vez
cont.

Es preciso conocer el estado de la regulación jurídica de cualquier materia en cada país, los problemas que a ese nivel interno se plantean, las diferencias de sistema o de concepciones jurídicas. Y esto es así, porque el proceso comunitario tiene que discurrir, y así ocurre generalmente, por unos cauces de conocimiento, de respeto y de armonía de las diferencias. Todo ese entramado burocrático y el aparato institucional previsto por los tratados debe de conducir hasta la consecución del interés comunitario - en cada norma, interés que no puede desconocer o violar los intereses esenciales de cada Estado miembro. Además sucederá que cuanto más consenso obtenga la ley comunitaria sobre su interés y aprovechamiento para los Estados miembros, más fácilmente será aplicada (13).

(12) cont.: más implicado por las decisiones europeas en - proyecto o ya tomadas"(en "La prise de décision dans les institutions européennes", Documentation européenne 1974/2, p. 1).

(13) Sobre la necesidad de un conocimiento de los intereses comunitarios y nacionales, insiste la diputado Ewing en su pregunta escrita al Consejo:
 "Considerando que la ausencia de exámen y discusión de la legislación comunitaria por los Estados miembros, ya sea por que la falta de preparación de los miembros de cada gobierno les impide formarse una opinión, o - porque un examen prematuro crearía entre los Estados miembros una cierta insatisfacción respecto de la legislación que habría aprobado,
 "Considerando que cuanto más profundos sean los métodos discusión y examen, más posibilidades tiene la legislación comunitaria de ser adoptada con la máxima - voluntad, satisfacción y entente posible entre los Estados miembros"... Pregunta escrita nº 108/76 de la - parlamentario Ewing al Conseil. "Méthode de discussion et d'examen de la législation communautaire", (JOCE - nº C 158/76 de 12-7-76, p. 53).

Para llegar a la norma comunitaria, para que esta - conozca vigencia y aplicación, se requiere ante todo una - voluntad de conocimiento y de armonización previa de las - posiciones nacionales (14). Este objetivo de conocimiento y adopción final de la norma comunitaria es el que, por -- prescripción de los tratados, persigue el Consejo. Pero es fácil comprender que, en cuatro o cinco sesiones mensuales (15) marcados por las prisas que reclaman su atención a los problemas nacionales, el Consejo no puede por sí solo tomar decisiones que, como ya hemos visto, están marcadas por la complejidad, tecnicismo, diversidad y abundancia. Tenemos la impresión de que una institución como el Consejo, con - la doble vertiente de institución comunitaria y de órganos unipersonales de la Administración nacional, revestidos de la máxima responsabilidad en sus departamentos, no puede -

(14) "Se plantea, en efecto, a la Comunidad, como a toda - organización o administración que alcanza un cierto - estadio de desarrollo, un problema de masa que es pre - ciso resolver: cómo, en nuestro caso, mantener la per - manencia y la calidad del diálogo, a pesar de la abun - dancia y diversidad de las materias a tratar; cómo -- separar los problemas propiamente políticos de la ma - sa de modalidades técnicas que los condicionan; cómo asegurar una orientación comunitaria y garantizar así la homogeneidad de acción de la Comunidad". NOEL, E. y ETIENNE, H.: "Quelques aspects des rapports et de - la collaboration entre le Conseil et la Commission", en "La décision...", op. cit., p. 33.

(15) Ver cuadro II.

CUADRO II

EVOLUCION DEL NUMERO DE DIAS DE REUNION DEL CONSEJO Y DE LOS ORGANOS PREPARATORIOS.

Año	A nivel ministerial.	A nivel de embajadores y delegados de ministros.	A nivel de comités y grupos de trabajo.
	CEE/CEE/CECA	CEE/CEE/CECA	CEE/CEE/CECA
1958	21	39	302
1959	21	71	325
1960	44	97	505
1961	46	108	655
1962	80	128	783
1963	63½	146½	744½
1964	102½	229½	1.002½
1965	35	105½	760½
1966	70½	112½	952½
1967	75½	134	1.233
1968	61	132	1.253
1969	69	129	1.412½
1970	81	154	1.403
1971	75½	127½	1.439
1972	73	159	2.135
1973	79½	148	1.820
1974	66	114½	1.999½
1975	67½	118	2.079½
1976	65½	108½	2.130
1977	71	122	2.108½

Fuente: 25 Aperçu des Activités du Conseil, 1977, Secrétariat Général du Conseil des Communautés Européennes.

llevar a cabo por sí solo la adopción final de la norma comunitaria, así, rápidamente en cuatro o seis sesiones mensuales, sin que tales normas hayan sido cuidadosamente preparadas (16).

Además cualquier decisión sobre un problema dado -- afecta a otros muchos aspectos de la esfera política, económica, social, etc. Tales efectos de una normativa jurídica independiente sobre diferentes sectores de la vida de cada Estado miembro se complican aún más sabiendo que la legislación comunitaria abarca un detallado y amplísimo espectro de objetivos, a los que hemos aludido más arriba (17).

(16) Véanse los argumentos de CARTOU sobre la no consideración del Consejo como ejecutivo: CARTOU, L.: "Perspectives d'avenir des organes exécutifs (Conseil et Commission) des Communautés Européennes", en La Fusion - des Communautés européennes au lendemain des Accords de Luxembourg, Colloque de Liège, Nijhoff, La Haye, - 1977, pp. 27-32.

(17) Así lo reconocía la Comisión europea y los parlamentarios encargados de examinar el Informe anual de la Comisión en 1971: "Una evolución o una concepción sectorial de la vida comunitaria no permite resolver los problemas con los que se enfrenta hoy la Comunidad. - Estos problemas son de tal modo interdependientes que, - como la Comisión de las Comunidades reconoce-, una gestión política integrada se impone de forma cada vez más imperiosa. Esto supone un refuerzo de la estructura institucional comunitaria que debe ser capaz de responder a los imperativos de una estrategia política global" (RAPPORT sur le cinquième Rapport général de la Commission des Communautés Européennes sur l'activité des Communautés en 1971. Rapporteur: SCHUIJT, P. E., Doc. 28/72. Exposé de motifs, p. 13).

c) Necesidad de una dedicación permanente.

Teniendo en cuenta la reducida dedicación de los ministros a las sesiones del Consejo comunitario, se sintió la necesidad y se pensó en la manera de organizar contactos previos, profundos y permanentes que facilitasen el conocimiento de los puntos de vista nacionales y abriesen posibilidades de llegar a un compromiso y, posteriormente, a una rápida adopción de las normas (18). Parece claro que el objetivo y utilidad de estas interrelaciones Comisión-Administración nacional es asegurar información y a este propósito se contribuye mejor si esa información procede de autoridades nacionales.

Para tal fin se ideó un grupo de trabajo, compuesto de altos funcionarios nacionales que permanentemente siguesen en Bruselas las actividades de las Instituciones comunitarias. No se debe confundir, por tanto, a los miembros del COREPER, al igual que ocurre con los del Consejo, con agentes comunitarios. Aunque el Tratado de Unión de los Ejecutivos, art. 4, reconozca la existencia y objetivos del COREPER, el carácter de "comunitario" sólo alcanza al Comité,

(18) SALMON, J.J.: "Les représentations permanentes auprès de la CEE et de l'Euratom", en VIRALLY, M., GERBET, P., SALMON, J., GHEBALI, V., Les missions Permanentes auprès des Organisations Internationales, vol.I, Bruylant, 1971, Bruxelles, p. 570.

pero no a sus miembros que no se convierten en funcionarios comunitarios. Son agentes nacionales desplazados ante las Comunidades y representando permanentemente a sus Estados con la misión de auxiliar en sus finalidades al Consejo.

Los representantes permanentes están encargados de tareas diversas pero conducentes a un fin: la formación de la voluntad comunitaria. Tales tareas tienen un recorrido cuyo itinerario va de Bruselas o Luxemburgo a la capital - del Estado miembro. Por eso, el representante permanente - es el enlace más importante que el Estado miembro puede tener con las Comunidades (19).

Quizá tan importante como la tarea que les es propia, (representar y defender los puntos de vista de su Gobierno (20)), sea la de estar muy cerca y al día en los propósitos

(19) En otro lugar dice SALMON que "las representaciones - permanentes tienen una situación geográfica e institucional de preferencia. Geograficamente, están en Bruselas, cerca de la Comisión, de los Consejos y de otras representaciones permanentes, lugar de inspiración -- (iniciativa de las Comisiones (sic)), de la negociación y de la toma de decisión comunitaria. Institucionalmente, las representaciones permanentes son el canal casi exclusivo de las relaciones oficiales entre las Comisiones (sic) y las Administraciones nacionales". SALMON, J.J.: "Le rôle des représentations permanentes" en La Décision... op. cit. pp. 58 y siguientes.

(20) Se ha dicho que el representante permanente es "el servidor, el ojo y la oreja de su Gobierno", HOUBEN, P.H.: op. cit. p. 201, nota 87; VAN RIJN, T.P.: op. cit. p. 640, nota 8.

de futuro de la Comunidad, y en el desarrollo diario de su actividad pudiendo aprovechar un contacto, en cierto modo natural, con los funcionarios de la Comisión de su propia nacionalidad (21). Claro que esta relación también se da en sentido contrario: los funcionarios de la Comisión buscan un mayor contacto con los de la Administración de su nacionalidad (22). En general, para las Comunidades son -- también fuente de información de las posiciones nacionales y de las posibilidades de aceptación de un compromiso en torno a futuras propuestas de normas comunitarias.

Como decíamos en páginas anteriores, una vez que la Comisión ha aprobado una propuesta de decisión, la envía -- el Consejo (23) y éste a su vez la trasmite el COREPER, --

(21) VAN RIJN, T.P.: op. cit., p. 640.

(22) L. SCHEINMAN opina que "en general, los funcionarios de la CEE creen que la información completa y objetiva procede más de las administraciones nacionales que de los "medios interesados" aunque se recurre también a esta última fuente de información, para completar -- la información de la Comunidad..." (SCHEINMAN, L.: -- "Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community", International Organization, Autumm, 1966, p. 759).

(23) Véase supra, p. 9 . La iniciativa tomada por la comisión es también enviada al Consejo Económico y Social o al Comité consultivo CECA y al Parlamento Europeo, si fuese preceptivo obtener su dictámen en los casos previstos o bien si la Comisión lo cree conveniente -- (art. 19 CECA, 198 CEE y 170 CEEA).

quien también se ve en la necesidad, por los mismos motivos de complejidad, abundancia y diversidad que afectaban al Consejo, de enviar dichas propuestas a subcomités o grupos de trabajo (24) donde son cuidadosa y lentamente estudiadas (25).

Como vemos, a partir del COREPER aún siguen multiplicándose los grupos de trabajo. Esto no hace más que ratificar nuestra exposición sobre la complejidad del proceso decisorio ya que "el gran número de propuestas formuladas por la Comisión y la diversidad de tareas del Consejo han hecho necesario una rigurosa organización del trabajo, que hasta el presente se ha revelado plenamente eficaz. Pero algunas modificaciones son necesarias para evitar que el Consejo sea sobrecargado por asuntos de carácter más bien técnico y para preservar el diálogo político Comisión-Consejo sobre decisiones más importantes" (26).

(24) Hay 84 subcomités o grupos de trabajo formados dentro del COREPER. "Comités et Groupes de travail fonctionnent au sein des Institutions européennes" (Commission des Communautés européennes, Bruxelles, Ed. 1975 Suppl. 1976-1977). Vid. también AYRAL, "Essai de classification des groupes et comités", RMC nº 187, 1975.

(25) Este método ofrece resultados positivos evidentes pues la negociación de las propuestas en el Consejo tendrían poca suerte de éxito a menos que obtenga en los diferentes niveles inferiores el más amplio acuerdo entre los Estados miembros. Vid. WALLACE, H.: op. cit., in "Policy making in the European Communities", p. 60.

(26) GERBERT, P.: Introducción a "La décision...", op. cit., p. XVIII.

d) Algunos aspectos de la burocratización del proceso comunitario.

Desde luego, este fenómeno de complejidad administrativa no es exclusivo de las Comunidades Europeas, sino que afecta a todas las organizaciones internacionales (gubernamentales o no gubernamentales) y regionales, donde también se dan cita cientos de funcionarios y comités. Sin embargo, sabemos, e iremos exponiendo a lo largo de este estudio, - que en las C.E., esta burocratización es diferente por la naturaleza de las mismas, y por el propio y peculiar impacto político, económico y social que ejerce esta burocratización.

Autores como L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD han afirmado que "es posible llegar a caracterizar el sistema comunitario como esencialmente burocrático y tecnocrático" (27). En esta misma línea C. SASSE observa una tendencia predominante hacia una integración controlada burocráticamente -- (28).

(27) LINDBERG, L. y SCHEINGOLD, S.: "Europe's would be Polity. Patterns of Change in the European Community", Prentice Hall, 1970, New Jersey, p. 79.

(28) SASSE, C.: "Le processus de décision dans la Communauté Européenne. (Les exécutifs nationaux au Conseil de Ministres)", Presses Universitaires de France, 1977, Limoges, p. 75.

Ligado a estas notas se sitúa el concepto de "modelo neofuncionalista" que se atribuye al proceso comunitario - de integración. Intentaremos trazar las grandes líneas que definen este método en el que no es difícil situar al COREPER.

El método neofuncionalista se caracteriza por un -- profundo racionalismo (29) y utilitarismo (30). En primer lugar, se trataría de reconocer unos intereses comunes a - los que se fijan un objetivo común; en segundo lugar, se - comparte la necesidad de una acción unida, y, en tercer lugar, el último determinante de la decisión, que exigirá una definición de intereses, es el cálculo del beneficio del - bienestar. El esfuerzo se concentra en dos fases: problema-solución. El paso de una a otra se hace cargando el acento en los intereses comunes y confiando el problema al estudio de los expertos, quienes consiguen un status en el proceso de decisión.

El estudio del problema-solución es progresivo e intensificador de los valores que se van considerando como -

(29) WEBB, C.: "Introduction: Variations on a theoretical theme", en WALLACE, H., WALLACE, W. y WEBB, C., op. - cit., p. 9.

(30) HARRISON, R.: "Europe in Question", Allen and Unwin, 1974, London, p. 28.

próximos al interés común; cada grupo de trabajo, cada comité, conforme asciende su superioridad, aporta progresivamente nuevos acuerdos. De ahí que se considere que existe una relación entre el logro de metas políticas concretas y una actitud transigente de cambios necesarios.

A través de este método podría llegarse a distinguir y dividir los resultados en dos categorías: una técnica y otra política (31), aunque a este nivel de expertos, de comités especializados, se evitan las discusiones ideológicas o políticas. Los caracteres que dan credibilidad y autonomía a estos comités son su lenguaje racional y técnico.

Sin embargo, no es éste el único modelo atribuible a los mecanismos decisorios. Hay otros modelos como el clásico intergubernamental o el moderno transnacional que se utilizan conjuntamente en la mecánica burocrática de las Comunidades. Así, el intergubernamentalismo está avalado por hechos como el del predominio creciente del Consejo -- frente a la Comisión, al emerger en su seno mecanismos institucionales, uno inferior al Consejo (el COREPER, órgano de preparación) y otro políticamente superior (el Consejo

(31) SCHEINMAN, L.: "Economic Regionalism and International Administration, the EEC's experience", en JORDAN, R., "International Administration", Oxford University Press, Londres, 1971, pp. 210-212.

Europeo, encargado de la orientación e impulsión). Y otro dato es la persistencia, -salvo algunas estimulantes excepciones-, del voto unánime como procedimiento de decisión. Estos hechos importantes disminuyen, en apariencia, las diferencias entre las Comunidades y otras organizaciones internacionales.

La imagen pluralista de una red de participantes en el proceso comunitario perdería sus argumentos frente a la escena diaria de la defensa de posiciones nacionales (32). Tal situación revela que aún los Gobiernos se apegan a su papel de "guardianes de las relaciones entre el Estado y - el medio internacional", en la creencia de que la concesión solo puede ser mínima para no lesionar "los intereses vitales (33).

El transnacionalismo es otra de las interpretaciones a que ha dado lugar el entramado burocrático de las Comunidades. La integración europea sería una parte de un amplio movimiento de interdependencia económica transnacional que conduce a los gobiernos, instituciones internacionales y -

(32) Una obra ilustrativa a este respecto es la de WALLACE, H.: "National Governments and the European Communities", Chathan House, London, 1973.

(33) WEBB, C.: op. cit., p. 19.

grupos no gubernamentales hacia una cerrada, directa y dependiente relación (34). Es, en gran medida, un desafío a la visión clásica de la soberanía estatal, al demostrar que algunos campos de la política llaman conjuntamente a participantes gubernamentales y no gubernamentales (así, problemas de aviación civil o problemas monetarios internacionales) (35).

El hecho de que los Estados compartan el medio internacional con organizaciones no gubernamentales, (grupos de interés socio-profesionales, etc.,) impulsaría a los Estados a controlar esas conductas no gubernamentales (36). Tal esfuerzo por el control sería conjunto mediante una coordinación en la que se incrementarían los contactos burocráticos directos entre gobiernos, que pasarían a ser, de este modo, subunidades del conjunto y, éste, la organización interna-

(34) WEBB, C.: *ibidem*, p. 7

(35) Cons. sobre transnacionalismo o transgubernamentalismo a KEOHANE, R. y NYE, J.: "Transnational Relations and World Politics", Harvard, 1972, y también, "Transgovernmental Relations and International Organisations", World Politics, 1974, 27, 1.

Cons. también RIGAUX, F.: "Droit Public et Droit Privé dans les relations internationales", Ed. Pedone, 1977, Paris, especialmente las páginas dedicadas a -- "la utilización del espacio transnacional", pp. 408-413.

(36) Cons. MANGAS MARTIN, A.: "Las Comunidades Europeas, empresas multinacionales y la crisis del Estado", *Revista de Estudios Sindicales*, Madrid, 1976, nº 37, pp. 147-154; también, "Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 4, nº 2, 1977, pp. 421 y 424.

cional, jugaría un papel significativo en el contexto multilateral (37).

Para C. WEBB, el método transnacional de decisión - comporta alianzas que van por encima de las fronteras, y, precisamente este modelo se presenta a través de los grupos de interés, no gubernamentales, cuyos intereses sectoriales atraen hacia ellos a grupos similares de otras fronteras, con los cuales puede identificarse más fácilmente que con intereses rivales de su propia sociedad política. Intentan ejercer su influencia en el entramado comunitario, buscando acceso a la Comisión y movilizándolo a sus adherentes contra los gobiernos nacionales cuando las prioridades nacionales dejan de coincidir con los objetivos transnacionales (38).

Ahora bien, la red burocrática de las Comunidades - no está tejida exclusivamente por un modelo. Los mecanismos son muy flexibles y admiten, según las políticas y según - la sensibilidad desplegada en cada materia por cada Estado, cualquiera de los sistemas expuestos. Incluso dentro de po

(37) KEOHANE, R. y NYE, J.: "Transgovernmental Relations...", op. cit., p. 41

(38) WEBB, C.: op. cit., pp. 22-23.

líticas llevadas según el modelo neofuncionalista (la aduanera, la agrícola) hay notorias influencias de intergubernamentalismo y presión transnacional (39). Además, algunos Estados observan una conducta general relativamente inter-

-
- (39) Cons. MEYNAUD, J. y SIDJANSKI, D.: "Les groupes de pression dans la Communauté Européenne", Editions de l'Institut de Sociologie, 1971, Bruxelles, pp. 21-117 (sobre grupos de presión en la industria y comercio), y pp. 163-230 (sobre grupos de presión en la agricultura). Así algunas conocidas organizaciones profesionales:
- Comité de organizaciones profesionales agrícolas (COPA)
 - Comité general de la cooperación agrícola de países - de la CEE (COCECA)
 - Federación internacional de productores agrícolas - (FIPA)
 - Confederación europea de la agricultura (CEA)
 - Comité de jóvenes agricultores de la CEE
 - Asociación de productores de patatas del Mercado Común
 - Unión de cultivadores de arroz de la CEE
 - Comisión Mercado Común del Comité europeo de fabricantes de azúcar (CEFS)
 - Comité de organizaciones profesionales vitícolas de la CEE
 - Unión de industrias de la Comunidad europea (UNICE)
 - Comité de organizaciones comerciales de países de la CEE (COCCEE)
 - Conferencia permanente de las Cámaras de comercio y de la industria de la CEE
 - Comité del comercio de cereales y de alimentos del ganado de la CEE (COCERAL)
 - Comité europeo del comercio del calzado al por mayor
 - Consejo de Federaciones de Europa (CFCE)
 - Unión europea del comercio de leche (UNECOLAIT)
 - Comité de industrias del algodón y fibras conexas - (EUROCOTON)
 - Unión del comercio al por mayor de frutos y legumbres de los Estados miembros de la CEE
 - Etcétera.

gubernamental, destacándose por su empeño en limitar los efectos de la vida comunitaria.

La institución más permeable a los efectos burocráticos es la Comisión, por requerir sus funciones, -iniciativa, normativa, mediadora y administrativa (40)-, contactos plurales y frecuentes con las Administraciones nacionales y con los grupos socio-profesionales nacionales (comerciales, bancarios, agrícolas, empresariales, de consumidores, sindicatos, etc.). Podemos decir que en esta fase de iniciativa del proceso comunitario, de la que se responsabiliza la Comisión, se dan cita aspectos funcionales y transnacionales. Apenas si aparecen elementos intergubernamentales - (indirectamente sí, a través de los funcionarios nacionales, quienes acudiendo, sin instrucción en calidad de expertos, no pueden evitar el ser, en alguna medida, los exponentes de un estado de opinión de las administraciones nacionales).

En esta línea de burocratización puede ser un ejemplo la técnica de departamentalización que afecta a la Comisión. En base a las diversas materias y sectores de la competencia comunitaria cada comisario se encarga de uno o dos "ramos", casi en el sentido de la tradición administra

(40) COOMBES, B.: "Politics and Bureaucracy in the European Community", Allen and Unwin, London, 1970, pp. 234-272.

tivista aunque sin llegar a constituir verdaderamente "carteras ministeriales" y sin gozar de la competencia reglamentaria individual, propia del titular de un Ministerio (la Orden ministerial). Los Comisarios no gozan de esa competencia pues las decisiones finales se adscriben formalmente - al colegio mismo.

Como prueba de la actividad de la Comisión, de ésta nacen cada año cerca de 4.000 reglamentos (41) y un número parecido de "procedimientos escritos" (42). Especialmente -

(41) Los Reglamentos de la Comisión, diferentes de los emanados del Consejo, son normas orientadas a la aplicación de las disposiciones de los Tratados y decisiones tomadas por el Consejo sobre políticas comunes y especialmente sobre la política agrícola.

(42) El procedimiento escrito es un sistema utilizado en - el seno de la Comisión para los asuntos menos controvertidos, como medidas de aplicación o de ejecución o aprobación formal de actos ya adoptados en sesión anterior. Los Comisarios reciben una comunicación del - expediente y de la propuesta de decisión, que se tendrá por adoptada si en un plazo determinado (una semana, por lo general) no se presentan enmiendas o reservas, o la oposición correspondiente de algún Gabinete. Todos los textos que siguen ese procedimiento deben - recoger previamente el acuerdo de los Comisarios competentes para las materias tratadas.

Vid. la pregunta y respuesta escrita nº 469/76 del señor De KEERSMACKER a la Comisión de las C.E., sobre el "proceso de decisión, utilización del procedimiento escrito y papel del servicio jurídico". JOCE, nº C 294 de 1976, p. 33.

este último método de trabajo revela una situación de saturación, constituyendo un grave problema. Respecto de la Comisión, tal método es preocupante desde el punto de vista de resguardar el carácter realmente colegial de las decisiones de la Comisión y del control mutuo que este entraña. - De todos modos, cualquier miembro de la Comisión puede pedir que el texto sometido a su aprobación mediante procedimiento escrito sea objeto de debate en sesión.

La "reunión de los Jefes de Gabinete" de los Comisarios es otro exponente de este fenómeno de burocratización. Este órgano de la Comisión ha ido adquiriendo un desarrollo e importancia institucional, mutatis mutandis, de alcance similar al del COREPER, aunque conocemos las diferencias - que separan al COREPER de la "reunión de Jefes de Gabinete": diferencias de naturaleza, estructura, funciones y objetivos. Cada Comisario envía su Jefe de Gabinete, y se reúnen bajo la presidencia del Secretario General de la Comisión a fin de conocer los asuntos técnicos del orden del día y para - simplificar y acelerar los trabajos del colegio independiente.

Esta multiplicación orgánica se ha ido observando en las C.E. desde los primeros años, tanto en la CECA como posteriormente en la CEE y EURATOM. Con estas observaciones -

no intentamos subestimar o peyorativamente ofrecer el desarrollo institucional de la CEE pues "podemos encontrar una útil interpretación burocrática como indicadores de la -- transformación del sistema. En otras palabras, podemos sostener que en la medida en que el nivel de la toma de decisión permanece en el plano burocrático, en esa medida la - integración avanza; cuando el modelo normativo de decisión consiste en resolver un problema administrativo, más que - una negociación diplomática clásica, podemos hablar de un cambio y adaptación del sistema. Tomando el grado de burocracia en la adopción de decisiones como una variable, somos capaces de hacer algunos juicios sobre la intensidad - de la integración" (43).

La burocratización no es un dato esencialmente peligroso; no creemos que pueda suponer una "esclerotización" de la vida comunitaria. Por el contrario, en estos momentos, esta tela de araña burocrática ha ido introduciendo - en las C.E. un factor de estabilidad humana y de interés - sociológico. Esos miles de funcionarios comunitarios, ese

(43) SCHEINMAN, L.: "Some Preliminary...", op. cit., p. -- 752; véase también HAAS, E.: "Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization", Stanford University Press, 1964, Stanford, California.

millar largo de comités y esos centenares de grupos de presión (44) que rodean las Instituciones comunitarias, esos miles y miles de funcionarios nacionales, juristas, profesionales de todas las ramas, etc., van constituyendo en -- cierta manera el soporte humano de este nuevo ente jurídico que son las Comunidades.

Esos centenares de comités, incluido el más importante, el COREPER, se nutren en su mayoría de funcionarios nacionales, que van y vienen, o que de modo permanente están atentos a la actividad comunitaria. Ellos, (en definitiva, las administraciones nacionales) son el soporte administrativo que emerge potencialmente como la más importante fuente para la Comunidad y que con frecuencia sirve la mayor clientela de los grupos.

Y es lógico que su principal fuente de contactos -- sean sus capitales, que deseen conocer al máximo los problemas e intereses nacionales y que los defiendan en Bruselas.

(44) En 1972 más de 150 grupos de interés socio-económico, organizados a escala europea se habían trasladado a Bruselas, representando especialmente los sectores de la industria (UNICE), del comercio (COCCEE), agricultura (COPA), la banca, así como las pequeñas y medianas empresas, los sindicatos y los consumidores: Doc. européenne, 1974/2, Annexes; cons. también MEYNAUD, J. y SIDJANSKI, D.: "Les groupes de pression dans la Communauté européenne", op. cit. En la pág. 28, nota 39 ofrecemos una lista de los grupos de presión más importantes.

En cierto modo, los problemas comunitarios no son otros que los nacionales, es decir, la solución comunitaria no es -- otra que el conocimiento y la armonización de las diferencias nacionales (45).

En la fase decisoria, la intervención del COREPER en la preparación y, después, del Consejo en la decisión, como órganos de representación de los Estados miembros, hacen bien visible la aparición de los elementos del intergubernamentalismo. Naturalmente, éste va a estar condicionado por aquellos elementos que influyeron en la elaboración de la propuesta de la Comisión. Además, los grupos de trabajo del COREPER se encargarán, al buscar el consenso progresivo de los Estados, de reflejar los instrumentos técnicos del funcionalismo y no serán insensibles, (ni el COREPER ni los ministros), a las demandas de los grupos de interés.

En definitiva, el proceso de decisión comunitario, desde que se inicia en la Comisión, pasando luego por el Parlamento Europeo y por el Comité Económico y Social o por

(45) Quizá por eso se diga que los funcionarios de la Comisión, del Consejo, los expertos allí arraigados, los miembros de las representaciones permanentes y de -- otros cientos de comités, tienen por lema diario en su actividad: "You cannot integrate against the national administrations".

el Comité Consultivo, hasta que se adopta en el Consejo, es tá afectado por el fenómeno de la burocratización y funcionarización, fenómeno en el que, a nuestro parecer, confluyen tres perspectivas diferentes de contemplar la mecánica de la decisión: una primera aproximación a los objetivos - mediante el método funcionalista, una influyente presión - transnacional, y una persistencia de elementos intergubernamentales.

3. EL COREPER COMO METODO DE TRABAJO NECESARIO.

Entendiendo el art. 4 del T.U.E. en su sentido lite ral se comprende bien el carácter instrumental del COREPER: está encargado de "preparar los trabajos del Consejo y eje cutar los mandatos que éste le confía".

Debido a razones ya expuestas, los ministros no pue den preparar las sesiones del Consejo. Y se encargó a un - grupo de colaboradores de esa misión previa: formalmente - de preparar los trabajos del Consejo. Pero la densidad y - complejidad que ha ido alcanzando el proceso de integración ha generado en torno a estos altos funcionarios, por lo ge neral colaboradores directos de los ministros de Asuntos - Exteriores o de otros departamentos, una red importantísima

de colaboradores cualificados, imprescindibles para llegar a una conclusión sobre aspectos muy variados y técnicos de cada posición nacional. Estos colaboradores reúnen la doble cualidad de conocedores de los problemas internos y comunitarios, hecho muy importante si tenemos en cuenta que difícilmente se puede construir Europa sin conocer o resolver los problemas de sus Estados. Por ello, se requiere un método de discusión de la legislación comunitaria que, beneficiando a las dos partes interesadas (los Estados miembros y las Comunidades), facilite en lo posible las tareas legislativas que ya de por sí acusan de bastante lentitud y densidad (46).

(46) En este sentido se expresan el "Neuvième rapport général sur l'activité des Communautés européennes" de -- 1975, Commission, Bruxelles, Février 1976, pp. 67-68, párrafo 90.

También puede consultarse a este respecto algunas preguntas escritas de los parlamentarios como la ya citada (en la pág.382), pregunta nº 108/75, JOCE, nº C 158/76, de 12-7-76, p. 53; o la pregunta escrita nº 857/75 del Sr. JAHN, dirigida al Consejo, teniendo por objeto la "aceleración de la toma de decisiones por el Consejo". El Consejo reconocía que "para ciertas propuestas, los plazos de adopción se han revelado más largos de lo previsto en razón de las dificultades que se han suscitado. En efecto, es preciso darse cuenta que la acción de armonización de las prescripciones nacionales emprendida a nivel comunitario para asegurar la libre circulación de mercancías no puede realizarse más que respondiendo a múltiples imperativos tales como las necesidades de la industria, la protección del medio ambiente, del consumidor y usuario, desde el punto de vista de la seguridad y de la salud. Esta armonización que tiende a hacerse a nivel de las prescripciones nacionales más exigentes, no puede obtenerse, en ciertos casos, sin una preparación profunda y conduce

cont.

Al principio se consideraba a los representantes permanentes como los portavoces principales de los intereses nacionales y lógicamente sus defensores, y también se les consideraba como intermediarios obligados entre los Gobiernos y la Comunidad, con unos objetivos orientados a la participación en la fase preparatoria de la decisión o como - dice VAN DER MEULEN situados en un estadio "prepolítico" - (47).

Más tarde su actividad se ha visto desbordada, no - solo cuantitativamente, como hemos venido tratando, sino - cualitativamente. Como veremos más adelante, su misión ya no se limita a la mera preparación y formación técnica de la voluntad nacional, sino que su actividad puede conducir, principalmente, a las negociaciones entre los Gobiernos y la Comisión hasta puntos muy avanzados en la formación de

(46) cont.: algunas veces a la adopción de prescripciones que van más allá de las propuestas por la Comisión" - (JOCE, nº C 184, de 9-8-76, p. 4).

Así mismo véase la pregunta escrita nº 858/75, de los señores JAHN y W. MULLER a la Comisión sobre las "posibilidades de una aceleración por la Comisión del proceso legislativo comunitario" (JOCE, nº C 184, de 9-8-76, p. 5 y 6).

(47) VAN DER MEULEN, J.: "La Commission de Coordination et le Comité de Représentants Permanents", en G. VAN DER MEERSCH, "Le Droit des Communautés Européennes", Les Nouvelles, Larcier, 1969, Bruxelles, párrafo 714.

la voluntad comunitaria y, con una frecuencia ya casi normal, participan de modo definitivo en la adopción de la norma final (los puntos "A") (48).

Exponíamos en páginas anteriores que las C.E. estaban afectadas del fenómeno de la burocratización que hasta el momento justificaba su benignidad debido a su función - de desarrollo y transformación del sistema. Ahora, bien, resulta necesario referirse a la centralización y concentración que en las Comunidades se produce (49), en este caso más como un problema que como fenómeno. En otro lugar, hablando de la saturación existente, NOEL insiste en el hecho de que en las Comunidades se tiene la costumbre de "centralizar demasiado" (50).

Es sabido que el principio de desconcentración hace referencia a la distribución de competencias dentro de la organización de una administración. Y desde luego el COREPER,

(48) Sobre el significado de los puntos "A" véase el cap. V, pp. 210 y ss.

(49) Puede consultarse, NOEL, E. et ETIENNE, H.: "Quelques considérations sur le déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la CEE", RMC, 1967, mars, nº 100, pp. 127-133; TORRELLI, "Phénomène de déconcentration et décentralisation dans la CEE", Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles.

(50) NOEL, E.: "Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie", La Comunità internazionale, 1972, nº 2-3, p. 308.

aunque formalmente tiene un encargo preparatorio no decisivo, es fiel reflejo de esa distribución de competencias - en el seno del mismo Consejo. Pero no nos importa, en este momento, el problema de la implantación del principio de desconcentración de poderes -que debe ser tratado junto a la delegación de poderes de ejecución-. Por el contrario, nos interesa el COREPER como el ejemplo más significativo de una distribución, -de hecho-, de las competencias comunitarias en el proceso de decisión, porque como señala el Prof. TRUYOL "la complejidad del proceso de decisión y ejecución es uno de los puntos débiles de la actual Comunidad Europea" (51).

Con estos apuntes de acercamiento al entorno complejo que rodea la integración europea y, en especial, al funcionamiento y los mecanismos de decisión comunitaria iniciamos propiamente el estudio de este órgano auxiliar, que en la estructura institucional desempeña las tareas de preparación de las decisiones del Consejo.

(51) TRUYOL Y SERRA, A.: "Las incidencias institucionales del Informe Tindemans", RIE, 1976, vol. 3, nº 2, p. - 308; vid. "L'Union européenne", Rapport de M. Tindemans au Conseil Européen, Bull., C.E., Supp. 1/76, -- p. 34.

CAPITULO II

ORIGENES Y FUNDAMENTO JURIDICO DEL COREPER

1. LA COMISION DE COORDINACION.

- a) El marco institucional del Tratado CECA.
- b) Fundamento jurídico de la Comisión de Coordinación (COCOR).
- c) Composición, funcionamiento y competencias.
- d) Valoración de su tarea. Extinción de la COCOR.

2. EL COMITE DE REPRESENTANTES PERMANENTES.

- a) El marco institucional de los Tratados CEE y CEEA (EURATOM).
- b) Fundamento jurídico.
 - b') Previsión legal de creación del COREPER.
 - b'') Creación y constitución formal del COREPER.
- c) Dualidad del COREPER.
- d) Reconocimiento constitucional del COREPER.

3. EL FUNDAMENTO DE LAS REPRESENTACIONES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. LAS MISIONES PERMANENTES ANTE LAS C.E.

1. LA COMISION DE COORDINACION.

a) El marco institucional del Tratado CECA.

Consideramos que el estudio del COREPER no lo podemos hacer atendiendo a la denominación formal de Comité de Representantes Permanentes, como órgano que nace primero - para la CEE y EURATOM (desde 1958), y que se extiende luego para la CECA (a partir de 1965) con esa misma designación.

Faltaríamos al rigor histórico y científico si olvidásemos que desde febrero de 1952 en la CECA hubo una Comisión de Coordinación (COCOR) que desempeñó parecidas funciones de auxilio al Consejo de Ministros, como lo haría luego el Comité de Representantes permanentes en el marco de las tres Comunidades. Por tanto, la Comisión de Coordinación - de la CECA ha sido la predecesora del COREPER y su experiencia sirvió para precisar la naturaleza y consolidar las misiones de este órgano.

Además sería injusto aislar la COCOR, (así se la denominaba abreviadamente), por el hecho real del menor desarrollo e importancia de este órgano auxiliar. Por el contrario, debemos fundamentar su lógica menor influencia, así como las escasas reticencias que originó esta Comisión de

Coordinación de los trabajos del Consejo especial de Ministros, situándolas en su ámbito de actuación: en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Y creemos que debe buscarse la causa en el argumento, sobradamente conocido, de la naturaleza singular del reparto de competencias y poderes, entre las dos instituciones "ejecutivas" de la CECA (Consejo especial de Ministros y Alta Autoridad), sin olvidar tampoco las circunstancias políticas y económicas que guiaron el nacimiento de esta Comunidad (52).

Especialmente, nos referimos a la relación de poder existente entre la Alta Autoridad (hoy denominada Comisión) y el Consejo especial de Ministros (hoy, Consejo); relación que hace de la Alta Autoridad el órgano legislativo-ejecutivo predominante, a quien se le atribuye un poder de decisión tan amplio, hasta el punto de que "el Tratado CECA no tiene, precisamente, otro objetivo que crear unas garantías y determinar los límites necesarios a la acción de la Alta Autoridad, al tiempo que atribuirles los poderes necesarios

(52) Vid. a este respecto las reflexiones del Profesor AGUILAR NAVARRO, M.: "¿Europa como problema?" en Homenaje a Aranguren, Ed. de la Revista de Occidente, Madrid, pp. 11-20. También en MEDINA ORTEGA, M.: "La Comunidad europea y sus principios constitucionales", Ed. Tecnos, 1974, Madrid, pp. 39-45.

para alcanzar los propósitos que le han sido asignados" - (53).

Es decir, que tiene la obligación jurídica de alcanzar tales metas ya que el artículo 8 CECA responsabiliza a la Alta Autoridad de la realización de los objetivos fijados en el Tratado (54). De ahí resulta que, cuando, en ocasiones, el tratado exige obligaciones recíprocas de consulta o el dictámen favorable del Consejo para poder tomar -- una decisión, tal consulta preceptiva y vinculante, hay -- que situarla en el marco de las garantías en que tiene que desarrollar la Alta Autoridad su poder de decisión. Sin embargo, permanece a salvo el juego jurídico del Tratado CECA, favorable al órgano supranacional, ya que la Alta Autoridad no tiene por qué alinearse con la postura del Consejo, caso de recibir un dictamen en sentido divergente: en esa situación la Alta Autoridad goza de la libertad de abstenerse de adoptar una decisión.

En la práctica, la Alta Autoridad buscaba, de modo habitual, ejercer sus poderes con el acuerdo de los gobiernos interesados (55).

(53) Rapport de la Délégation française, en OLIVIER, G.: - "La Haute Autorité", en Les Nouvelles, párrafo 483.

(54) Véase la interpretación de este artículo por el Tribunal de Justicia: C.J. C.E., de 29-11-1956 (Fédération Charbonnière de Belgique c/ Haute Autorité, 8-55), Rec. 1955-1956, p. 305.

(55) Vid. HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 59.

En estas circunstancias de poder, que formalmente - atribuía el Tratado a la Alta Autoridad, las relaciones de la Comunidad con los Estados miembros se realizan, generalmente, en el seno del Consejo y, de modo particular, cuando el Tratado prevé la obligación de una consulta directa de la Alta Autoridad a los gobiernos interesados (así, por ejemplo, el art. 66, 2º).

Teniendo las relaciones Estados miembros-Comunidad ese marco jurídico señalado, los redactores del Tratado -- CECA no solamente no previeron un órgano donde pudieran desarrollar su labor los representantes de los Estados miembros, sino que ni tan siquiera previeron la creación del - "representante permanente" en su función diplomática.

El Tratado CECA no hace alusión expresa al establecimiento de relaciones diplomáticas con la CECA aunque el art. 6 las contempla tácitamente. Sin embargo, posteriormente, los Tratados CEE y EURATOM de modo expreso se refieren a los representantes de los Estados miembros y a los representantes de terceros Estados en los Protocolos sobre Privilegios e Inmunidades, anexos a ambos Tratados y hoy derogados por el art. 28 TUE (56).

(56) El vigente Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades, de 8 de Abril de 1965, es común a las tres Comunidades; contempla en el art. 11 a los representantes de los Estados miembros y en el art. 17 a las misiones de terceros Estados acreditados ante las Comunidades.

b) Fundamento jurídico de la Comisión de Coordinación
(COCOR).

Como hemos dicho, el texto constitucional de la CECA, el Tratado, no contiene ninguna disposición sobre un órgano de auxilio del Consejo de Ministros, al encontrarse éste - en evidente inferioridad de responsabilidad de actividad - legislativa respecto de la Comisión. Sin embargo, conforme se acercaba la fecha de la entrada en vigor del Tratado, - se hizo sentir la necesidad de un órgano que supliese la - labor materialmente discontinua de los miembros del Consejo, pues debido a sus responsabilidades normales no podrían entregarse con permanencia a su misión al frente del segundo órgano principal de la CECA.

Precisamente, porque el papel central de la CECA lo asumía la Alta Autoridad, los Estados vieron la necesidad de contrarrestar el predominio del órgano supranacional, - predominio que le venía atribuido por el Tratado y, además, lo que es aún más importante, por la exclusividad y permanencia en el desempeño de sus funciones, llegando a generar, tras sí, una auténtica administración.

El sistema elegido fue revestir a la labor del Consejo de Ministros de una cierta asiduidad a través de un - variado pero reducido grupo de altos funcionarios naciona-

les. Estos se encargarán de organizar los trabajos del Consejo y suplir las deficiencias de dedicación material y conocimientos técnicos de sus ministros en el marco de sus funciones y responsabilidades comunitarias. Así, se puede decir que la Comisión de Coordinación nace con una pretensión de ganar un equilibrio, una mayor influencia gubernamental que el Tratado CECA no contempla. En definitiva, -- buscaba igualar una relación institucional que el Tratado preveía en un marco de desigualdad (57).

El punto de partida jurídico de la COCOR es el Reglamento interior provisional del Consejo especial de Ministros que, elaborado por un comité ad hoc, fue aprobado en la reunión del Consejo, en Luxemburgo, el 8 de septiembre de 1952.

(57) "... La concepción, según la cual la Comisión de Coordinación constituiría un organismo intergubernamental particular, descansa sobre un mal entendido. Poco después de la entrada en vigor del Tratado, apareció la necesidad de una instancia a nivel de la cual se pudiera proceder a un intercambio previo de opiniones, sobre los problemas destinados a ser posteriormente sometidos al Consejo, ya que las reuniones de éste tienen una duración bastante restringida. El papel de la Comisión de Coordinación consiste en analizar y preparar los problemas sometidos al Consejo y, además, en tomar las medidas susceptibles de facilitar los trabajos del Consejo. La Comisión de Coordinación no tiene, pues, funciones autónomas y no toma decisiones" (Respuesta del Gobierno holandés en la Segunda Cámara de los Estados Generales de Holanda. Diciembre de 1955, Bijl. Hand. II, MvA, 4100, p. 13 (12-12-1955), en HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 198).

El Reglamento declaraba, simplemente, en su artículo 10 que "el Consejo puede crear Comisiones".

Mientras tanto el Consejo venía siendo asistido por un "grupo de trabajo para la organización de los trabajos del Consejo". Este grupo fue encargado por el Consejo, con fecha de 2 de febrero de 1953, del estudio de la posibilidad de crear una Comisión responsable de "coordinar los -- elementos del trabajo" del Consejo.

Unos días más tarde, el 6 de febrero, ese grupo de trabajo acordaba proponer al Consejo la creación de una -- "Comisión de coordinación de los trabajos del Consejo de -- Ministros". El contenido de la propuesta, elevada al Consejo por este grupo de trabajo, podemos resumirla, siguiendo a P. BAIER, en los siguientes puntos (58):

1. Formarían dicha Comisión dos altos funcionarios, que serían nombrados por los miembros del Consejo. Tendrían un suplente cada uno para los casos de ausencia del titular.

(58) BAIER, P.: "Le rôle des Représentants Permanents des - Etats membres dans le fonctionnement des Communautés Européennes et notamment de l'Euratom", thèse, 1963, Université Libre de Bruxelles, p. 17.

2. La misión de la proyectada Comisión de Coordinación sería:

- a) preparar las reuniones del Consejo
- b) elaborar los estudios y trabajos que le encargase el Consejo.

3. La referida Comisión se regiría por las mismas reglas de funcionamiento del Consejo.

4. Podría convocar, si lo estimase necesario, subcomisiones técnicas.

5. Podría ser convocada por el Secretario General del Consejo, a iniciativa de cualquiera de los miembros del Consejo o por el Secretario General mismo.

El Consejo examinó y adoptó esta propuesta el 7 de febrero de 1953, creando así la "Comisión de Coordinación". Ahora bien, con una importante modificación del punto cinco citado que afecta a la incardinación y dependencia de la COCOR. Según la propuesta parecía que la COCOR iba a ser, más bien, un "órgano auxiliar" al servicio de la Secretaría General del Consejo, que del Consejo mismo. Y esa dependencia no respondía a la primitiva idea que movía al Consejo de buscar un contrapeso, de carácter regular y técnico, para la preparación de sus trabajos.

Además, la Secretaría General del Consejo tiene un carácter técnico-administrativo que, según el deseo de los redactores del Tratado expresado en el art. 5 CECA, debía preservar en la exigencia de "un ejercicio de la actividad con un aparato administrativo reducido, en cooperación estrecha con los interesados".

Por estas razones, el Consejo modificó el poder de convocatoria de la COCOR, y precisó su dependencia orgánica del Consejo de Ministros de tal modo que,

- a. sólo el Presidente del Consejo tendría iniciativa para convocar la COCOR. Tal iniciativa sería luego tramitada por la Secretaría General del Consejo;
- b. por sí mismo el Secretario General no podría convocar la COCOR;
- c. cualquiera de los miembros del Consejo podría pedir al Presidente que tomase la iniciativa de la convocatoria.

Casi un mes más tarde, el 5 de marzo de 1953, en Luxemburgo, se reunió por vez primera la COCOR. Visto el nacimiento y gestación de la COCOR no podemos menos de concluir que la base jurídica sobre la que se apoyaba la COCOR

era muy pobre: la escasa entidad jurídica del Reglamento interior Provisional del Consejo y, en particular, su artículo 10 redactado en términos muy simples y ambiguos.

c) Composición, funcionamiento y competencias.

Dado que la principal misión a cumplir por la COCOR era la preparación de los trabajos del Consejo, esa tarea no le atribuía un poder de decisión (del que por regla general tampoco goza el Consejo de la CECA) ni suponía una delegación de competencias.

El voto que tenía cada Estado miembro en la COCOR no se refería más que a las deliberaciones sobre los trabajos preparatorios y no sobre la decisión final. Y como cada Estado miembro no disponía más que de un voto en estas reuniones, de carácter estrictamente técnico, se flexibilizó el número de asistentes por cada Estado a las reuniones. Dicho número y composición de altos funcionarios variaba según el grado de especialización de los problemas a tra--tar (59). De este modo, no sólo asistían más de dos altos funcionarios, sino que las personas que asistían a las reu

(59) TELCHINI, I.: "Il Consiglio nelle Comunità Europee", Giuffrè Ed., 1965, Milano, p. 113.

niones podían ser diferentes. Cada miembro del Consejo nombraba al funcionario que debería coordinar los trabajos según el tipo de trabajos encomendados. Es decir, había una continuidad en la labor de la COCOR pero no una permanencia.

Precisamente esas han sido las dos importantes diferencias de la COCOR con el COREPER, su sucesor:

- de un lado, el carácter no permanente de los miembros de la COCOR;
- de otro, ser nombrados por los miembros del Consejo, es decir, por los ministros. Por el contrario, los miembros del COREPER son nombrados y representan a los Gobiernos, independientemente del ministro que acuda a las sesiones del Consejo, y no -- pueden ser designados por el Consejo (60).

(60) Sin embargo, FINET, Presidente de la Alta Autoridad, manifestó, en respuesta a VAN DER GOER VAN NATERS, -- que "el comité de Coordinación está compuesto de funcionarios representando a sus ministros y a sus gobiernos" y afirmó luego que era una manera de "organización del trabajo que dependía únicamente del Consejo de Ministros". De todos modos, creemos que la respuesta es bastante ambigua, quizá debido a la espontaneidad del discurso; de ahí que hable de "comité" en vez de "comisión de coordinación" (A.P.E. Débats, oct-1958, nº 3, sesión mayo-junio de 1958, 24-6-1958, pág. 174).

La creciente actividad de la CECA repercutía en su propia misión y, por este motivo, se vieron obligados a rodearse de "subcomités", como el mismo acuerdo de creación de la Comisión de Coordinación lo preveía. En la práctica se les denominó "comités" y adquirieron un grado de permanencia en el estudio de problemas altamente técnicos (61).

Aunque el objetivo general de esta capítulo, y el - de este apartado en particular, dedicado a la COCOR, no es tratar su funcionamiento (que será visto con detalle a través del COREPER), sin embargo, haremos un breve esquema -- del desarrollo de su labor.

Su funcionamiento, como acordó el Consejo de Ministros, se rigió por las mismas normas que éste en cuanto a rotación de la Presidencia, presencia de la Alta Autoridad en sus reuniones, asistencia de la Secretaría General del Consejo, etc. Sin embargo, la convocatoria de la COCOR no se rige por las reglas del Consejo, ya que éste puede ser convocado por la Alta Autoridad, derecho del que el órgano independiente no goza respecto de la COCOR. Como sabemos, la COCOR sólo podía ser convocada a iniciativa del Presidente del Consejo (a quien cualquiera de los miembros del

(61) Véase BAHR, P.: op. cit., p. 19.

órgano gubernamental le podía instar a que hiciese uso de su derecho de convocatoria) (62).

El Consejo de Ministros de la CECA se "pone en marcha" a iniciativa de la Alta Autoridad. Nada más llegar al Consejo cualquier propuesta, o petición de "avis conforme" ("dictamen favorable") o consulta, pasaba al examen de la COCOR. Sus discusiones se realizaban en presencia de la representación de la Alta Autoridad y se asistían del asesoramiento técnico de la Secretaría del Consejo. La Comisión elaboraba un informe, que sometía al Consejo, señalando los puntos de acuerdo alcanzados para la solución del problema estudiado.

Si éste era excesivamente técnico, antes de pasar - al estudio de la COCOR, se enviaba a los "comités técnicos" o bien se creaba un grupo ad hoc. Estos comités de especialistas elaboraban, también, un informe en base al cual la COCOR presentaba el suyo propiamente dicho. De esta manera, el Consejo podía conocer, con rapidez y claridad, el punto de vista estrictamente técnico del problema; el parecer, -

(62) VAN DER NEULEN, J.: op. cit., en Les Nouvelles, párrafo 682; QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A.: "Tratatto istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell' Acciaio. Commentario", Giuffrè Ed., 1970, Milano, vol. I, p. 343.

más político, de la COCOR, además de la posición de la Alta Autoridad y de las distintas administraciones nacionales - (63).

Además de la preparación de los asuntos que la Alta Autoridad somete al Consejo, la COCOR estaba encargada de realizar estudios y trabajos sobre los asuntos que pudiesen surgir de la propia iniciativa del Consejo y que afectasen a la esfera de competencia exclusiva de los Estados miembros. Aunque se trataba de materias que permanecían en la esfera estatal y no habían sido transferidas a la CECA, sin embargo, eran examinadas a nivel de un órgano comunitario, el Consejo, debido a que las decisiones unilaterales que pudiesen adoptar los Estados tendrían seguramente consecuencias en la actividad de la CECA.

Pues bien, la COCOR tomaba parte también en estos trabajos preparatorios elaborando igualmente los informes necesarios y participando la Alta Autoridad, con su asesoramiento, en todas las fases del procedimiento (comités -- técnicos o grupos de trabajo, COCOR y Consejo) (64).

(63) QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A.: *ibidem*, vol. I, p. 342.

(64) VAN DER MEULEN, J.: *op. cit.*, párrafo 689; BAHR, P.: *op. cit.*, p. 20.

d) Valoración de su tarea. Extinción de la COCOR.

Casi todos los autores que se han ocupado de la COCOR no han podido menos de notar las escasas críticas que suscitó la COCOR frente a la oleada que recibió el COREPER (65). Esta situación es explicable por dos razones:

De un lado, porque su labor estaba limitada por las propias fronteras sectoriales de una comunidad establecida para el carbón y el acero, a pesar de que VAN DER GOES VAN NATERS creyese que la COCOR tuviese una "tendencia a desarrollarse en secreto" (66).

De otro, porque las propias relaciones institucionales establecidas por la CECA inclinaban, en una notable --proporción, el poder de decisión sobre la Alta Autoridad. Por tanto, la responsabilidad y las críticas a la decisión que se adoptase se dirigían hacia la Alta Autoridad y no hacia el Consejo, quien tenía un papel, por así decirlo, secundario. De ahí que no suscitasen reticencias las acti-

(65) "... el hecho es que la Comisión de Coordinación de la CECA, aunque constituye el principio de la evolución que se ha dibujado más tarde en la CEE y EURATOM, y que por su parte ha suscitado violentas críticas, no ha sido considerada como una amenaza para el equilibrio institucional, como lo fue más tarde el Comité de Representantes Permanentes" (HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 199).

(66) A.P.E. Débats, octubre-1958, nº 3, sesión mayo-junio 1958, 24-6-58, p. 168.

vidades preparatorias que la COCOR ejercía cerca del Consejo ya que, por lo general, las funciones de éste no son de cisorias.

Sin embargo, hubo algunas críticas, más bien generales, que hacían referencia a "un contagio del comité de suplentes del Consejo de Europa" y al retroceso que supondría la "decadencia de la supranacionalidad" (67).

Otros consideraban que la COCOR era "una especie de filtro administrativo" que impedía que "los dossiers y los problemas llegasen hasta el Consejo de Ministros" (68).

Salvo estas contadas críticas, se ha aceptado el balance de la COCOR como enteramente positivo, desempeñando una labor eficaz y continua que permitió llegar a una más fácil comprensión de los problemas y al máximo acierto en las soluciones.

Nos hemos referido siempre a la COCOR en pasado por que, efectivamente, la COCOR dejó de existir a la entrada en vigor (1 de julio de 1967) del Tratado de Unión de los

(67) VAN DER GOES VAN NATERS, A.P.E. Débats, octubre-58, - n^o 3, sesión mayo-junio 1958, 24-6-58, p. 168.

(68) WIGNY, P.: "Un témoignage sur la Communauté des Six", Services des Publications de la CECA, 1957, p. 22.

Ejecutivos (TUE) de 8 de abril de 1965.

En virtud de este Tratado se unificaban los ejecutivos de las tres Comunidades: La Alta Autoridad (de la CECA) y las dos Comisiones (de la CEE y EURATOM), por un lado, y los tres Consejos respectivos, por otro. Tal unificación - afectaba también a los órganos auxiliares de los Consejos, de tal modo que a partir de entonces, los dos COREPER (de la CEE y EURATOM) y la COCOR (de la CECA) se unificaban en un único COREPER común a las tres Comunidades (art. 4 TUE).

Finalmente, para tratar a un nivel técnico los asuntos del "carbón y del acero", se ha creado un "grupo de -- asuntos CECA" que es, por tanto, un grupo de trabajo permanente subordinado al COREPER.

2. EL COMITE DE REPRESENTANTES PERMANENTES.

a) El marco institucional de los Tratados CEE y CEEA (EURATOM).

Según sea la relación de poder entre las instituciones, un órgano será más o menos importante e influyente. Y también hay que tener en cuenta el ámbito de aplicación de los Tratados para determinar la mayor o menor necesidad de

la existencia de un órgano auxiliar del principal decisorio. Son, precisamente, estas dos perspectivas las que diferencian el carácter y el marco de los Tratados de Roma (CEE y EURATOM) del Tratado de París (CECA).

Mientras el Tratado CECA en 1952 inauguraba una alternativa sectorial de carácter federal, con preeminencia del órgano supranacional, por el contrario, los Tratados CEE y EURATOM en 1958 contemplaban un proceso de integración progresiva, que llevaría a un espacio económico unificado (69), marginando la opción política en un Tratado-marco tan abstracto, que necesitaría para su aplicación de -- una acción continua de la función legislativa del Consejo y de la Comisión. Tratándose de un ámbito económico general, que apenas dejaba fuera ningún sector y que afecta muy seria y profundamente al equilibrio y desarrollo de los Estados miembros, por estas razones, los negociadores de los Tratados de Roma atribuyeron un especial interés en descubrir un juego institucional que, por lo menos, fuera equilibrado. Es decir, que la Comisión, institución representante del interés comunitario no sobresaliese ni en competencias ni en responsabilidades por encima del ejecutivo re--

(69) Vid. un estudio reciente sobre las características de los fenómenos integradores: PEREZ VERA, E.: "Reflexiones sobre los procesos de integración regional", R.I. E., 1977, vol. 4, nº 3, en especial las páginas 669-674 y 681-700.

presentante de los intereses de los Estados miembros.

Por ello, aunque el interés comunitario esté garantizado a través del derecho exclusivo de iniciativa de la Comisión, (cuya consecuencia principal es que el Consejo - no puede enmendar la propuesta de la Comisión sino es por acuerdo unánime de los miembros del mismo), sin embargo, - el poder de decisión (y de modificación unánime en su caso) es competencia exclusiva del Consejo de Ministros. En los Tratados CEE y EURATOM, por tanto, la institución relevante es el Consejo de Ministros.

Si la responsabilidad de la decisión gira en torno a este órgano representativo de los Estados miembros, y -- sus componentes hacen frente a complejas tareas gubernamentales, es comprensible que al redactarse los Tratados se - idease un órgano auxiliar encargado de los trabajos preparatorios de las decisiones a tomar por el Consejo. Creando un órgano auxiliar del Consejo se cubría así la continuidad y dedicación que las tareas decisorias exigían del Consejo.

De ahí que la creación de un Comité formado por representantes permanentes de los Estados miembros fuese prevista por los artículos 151 CEE y 121 EURATOM. Esta previsión constituye una diferencia esencial respecto de la Comisión de Coordinación de la CECA que no encontró fundamen

to legal en el Tratado de París. Ahora bien, la Comisión de Coordinación constituyó el punto de partida para la creación del COREPER. Si las decisiones que se tomaban en la CECA, se consideraban lo bastante complejas e interdependientes como para requerir la preparación previa de las sesiones del Consejo especial de Ministros por una Comisión de Coordinación, con mayor motivo se preveía el nacimiento de un Comité de Representantes Permanentes para la CEE y EURATOM cuyo campo de aplicación era infinitamente superior al de la CECA.

b) Fundamento jurídico.

Al exponer el fundamento jurídico del COREPER hay que distinguir dos etapas:

- la primera, de 1958 a 1967 (1 de julio): en este período el fundamento lo encontramos, con carácter mediato e indirecto, en los artículos 151 CEE y 121 EURATOM, que establecen la previsión legal de su nacimiento; y de modo inmediato y directo en el art. 16 del reglamento interior provisional de los Consejos, que crean y constituyen formalmente el Comité de Representantes Permanentes;
- la segunda, a partir del 1 de julio de 1967 hasta

la actualidad. El Tratado de Unificación de los - Ejecutivos, que entró en vigor en esa fecha, añade un nuevo y fundamental apoyo jurídico al Comité, que es así reconocido directamente por un Tratado comunitario.

b') Previsión legal de creación del COREPER.

Como en una ocasión dijo E. NOEL, para comprender - que es el COREPER hay que conocer su ascendencia (70). Por ello una buena comprensión de las bases jurídicas del Comité exige exponerlas junto a la historia de los orígenes -- del Comité, íntimamente ligada al desarrollo de las nego-- ciaciones de los Tratados de Roma.

Efectivamente, éstas comenzaron con la reunión de - Messina, en el mes de junio de 1955, de los ministros de - Asuntos Exteriores de los Seis, en la que se encargó a un "comité intergubernamental", presidido por el belga P.H. - SPAAK, el estudio de la extensión de la integración europea

(70) NOEL, E.: "Le Comité des Représentants Permanents" en Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés Européennes, -- Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de -- Bruxelles, 1968, p. 10.

a otros sectores económicos (71).

El informe del Comité Spaak se presentó en la Conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de Venecia, de mayo de 1956. En esta fase aún no se hace referencia a la posibilidad de crear un comité de representantes permanentes. En esta misma Conferencia se acordó convocar una "Conferencia intergubernamental" con el encargo de redactar -- los tratados "para el Mercado Común y el Euratom". Esta -- "Conferencia intergubernamental" se celebró en el castillo de Val Duchesse (Bruselas), reuniendo prácticamente a las mismas personalidades que el Comité al frente de las delegaciones nacionales (72).

Es en el transcurso de la tercera fase de las negociaciones, (Mesina, Venecia, Bruselas), cuando se estudia

(71) Este "comité intergubernamental" estaba formado, además de su presidente, Paul-Henri Spaak, por los siguientes jefes de delegación: Ophüls (Alemania), Snoy et d'Oppuers (Bélgica), Gaillard (Francia), Benvenuti (Italia), Schaus (Luxemburgo), Verriijn Stuart (Países Bajos).

(72) La "Conferencia intergubernamental" estaba presidida también por Spaak y asistían los mismos jefes de delegación que al Comité, salvo la representación francesa encabezada por Faure y la holandesa por Linthorst-Homan.

la posibilidad de prever un órgano que auxilie a los miembros del Consejo de Ministros, así como el carácter que de bían tener esos responsables de los Estados miembros, es - decir, si se les podría considerar como suplentes (73). En tre la alternativa de la preparación de los trabajos del - Consejo o el ser suplentes se eligió la primera. No se les podía considerar suplentes de los Ministros en una organización como la que se intentaba crear de una gran diversidad y densidad de relaciones, ya que al no tener tales suplentes el carácter de miembros de los gobiernos no podían asumir de modo personal responsabilidades políticas ni gozar de los márgenes de compromiso propios de ese cargo.

Además, los antecedentes de otros comités de suplen tes, (tal es el caso del Consejo de Europa), no eran precisamente el modelo de ayuda que se buscaba para los Conse jos de las dos nuevas comunidades (CEE y EURATOM). En el - Consejo de Europa, el Consejo de Ministros, en la práctica, no se reúne más que excepcionalmente y ha abandonado en ma nos de los suplentes la adopción de decisiones. Por una -- parte, los propósitos generales del Consejo de Europa no -

(73) HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 200; BAHR, P.: op. cit., - p. 65; VAN DER MEULEN, J.: op. cit., en Les Nouvelles, párrafo 694.

son comparables a los de la CEE y EURATOM; por otra, si se creaba un comité de suplentes cada ministro hubiera designado "su" suplente en los Consejos, con lo que el objetivo que se buscaba en el comité no se hubiera logrado: precisamente se trataba de cubrir una continuidad y dedicación -- que los miembros del Consejo no podían asegurar.

Al rechazarse la posibilidad de suplencia se acordó, en lo que afecta a los Consejos (art. 146 CEE y 116 EURATOM), que los miembros del Consejo, los "representantes de los Estados miembros", serían únicamente miembros de los - Gabinetes ("Cada gobierno delegará en él a uno de sus miembros"), y la delegación de voto, por tanto, sólo podrá hacerse en la persona de otro miembro del Consejo (74).

En lo que afecta al Comité de Representantes Permanentes, se acordó que sería un "comité formado de representantes de los Estados miembros" y se reservaba al Consejo la determinación de sus funciones y competencias. Es así - como se llegó a la redacción de los artículos 151 CEE y -- 121 EURATOM cuyo texto decía:

(74) Artículos 150 CEE y 120 EURATOM. Los artículos 146 CEE y 116 EURATOM han sido derogados por el art. 7 del Tratado de Unificación de los Ejecutivos (T.U.E.). Su literal idéntico, es recogido en el apartado 1 del art. 2 de dicho Tratado.

"El Consejo aprueba su propio reglamento. Este reglamento puede prever la constitución de un comité formado de representantes de los Estados miembros. El Consejo determina la misión y la competencia de este comité" (75).

Nos encontramos, pues, ante la primera base jurídica, indirecta y mediata, que contempla la existencia de un Comité de representantes permanentes.

Es una fuente indirecta y mediata porque el tenor - de ambas disposiciones (art. 151 CEE y 121 EURATOM) no es crear el Comité, sino prever la posibilidad de su creación, si el Consejo lo estima conveniente.

Si bien su fundamento jurídico último son esos dos artículos, de su literal se puede concluir que el COREPER no podía nacer hasta que los Consejos no hubieran aprobado su Reglamento interior, donde encontraría su regulación y su fuente directa e inmediata.

Ambas disposiciones concordantes no fueron un modelo de precisión y perfección jurídica hasta el punto que -

(75) Estos dos artículos concordantes fueron derogados por el art. 7 de TUE; la definición de Comité de Representantes Permanentes se hace en el art. 4.

W. HALLSTEIN, primer presidente de la Comisión CEE, dijese ante la Asamblea parlamentaria que no eran "de las disposiciones más felices de nuestros tratados" (76).

¿Se puede considerar el art. 153 CEE (77) como base jurídica para apoyar el COREPER?. A nuestro entender acudir al art. 153 para justificar el COREPER es innecesario. Al ser una disposición de carácter general que atribuye al -- Consejo la decisión sobre el estatuto de los comités que -- prevé el Tratado, parece preferible el art. 151 donde se -- regula de modo particular la posibilidad de crear un Comité de Representantes permanentes y además en esta misma norma se dispone que el Consejo, a través de su Reglamento interior, estatuya el funcionamiento del Comité. El artículo 153, como norma general, no es desestimable pero es desplazado por el art. 151 como norma específica prevista para un posible comité de representantes permanentes.

b'') Creación y constitución formal del COREPER.

Una vez visto el desarrollo de los acontecimientos

(76) A.P.E. Débats, octubre-1958, nº 3, sesión mayo-junio - 1958, 24-6-58, p. 175.

(77) El artículo 153 del Tratado CEE dice: "El Consejo aprobará previo dictámen de la Comisión, el estatuto de -- los comités previstos en el presente Tratado".

desde el comienzo de las negociaciones en Messina (1955) - hasta la firma de los Tratados CEE y EURATOM, en Roma, el 25 de abril de 1957 (en cuyos arts. 151 y 121, respectivamente, se preveía su constitución), pasamos a ver la creación y constitución del COREPER.

Al firmarse los Tratados se acordó que los jefes de delegación de la "Conferencia intergubernamental" permaneciesen en sus funciones, ahora con la denominación de "Comité interino" (78). Se les encargó realizar los estudios y agilizar los trabajos que conducirían a la entrada en vigor de los Tratados y ayudar a los ministros en sus reuniones preparatorias de la puesta en marcha de las dos nuevas Comunidades. Especialmente les fue encomendada la coordinación de la acción de los gobiernos en el seno de las organizaciones internacionales y la preparación de algunos objetivos asignados a las instituciones por los Tratados.

Como su misión era cubrir las responsabilidades nacionales y comunitarias desde la firma de los Tratados hasta su entrada en vigor, el 1 de enero de 1958 expiró su -- mandato.

(78) El "Comité interino" estuvo formado por las mismas personas que la "Conferencia gubernamental" (véase la cita nº 15 y 16). Solamente varió la Presidencia del Comité que la asumió el jefe de la delegación belga, -- Snoy et d'Oppuers.

Sin embargo, los jefes de las delegaciones y sus miembros eran conscientes de la necesidad de seguir ejerciendo las funciones de un órgano permanente de representación de los Estados miembros, y descuidando el estar desasistidos de los argumentos formales, decidieron continuar las tareas del extinto "comité interino" y se autodesignaron "representantes cualificados" para cubrir ese vacío hasta la primera reunión del Consejo (que se celebró el 25 de Enero de ese año).

A los pocos días, el 7 y 8 de enero de 1958, tuvo lugar una reunión en París de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el seno del Consejo de las dos nuevas Comunidades. Su comunicado final iba a marcar una nueva etapa: "Los ministros de Asuntos Exteriores han reconocido la oportunidad de nombrar lo más pronto posible representantes permanentes ante las Comunidades Europeas". Con claridad se advierte que no era un acto del Consejo, sino de los representantes de los gobiernos y que, por tanto, el nombramiento de representantes permanentes era un acto nacional.

Aunque los nombramientos formales como representantes permanentes llegarían a lo largo de varios meses más tarde, ellos mismos adoptaron la denominación de "representantes

tantes permanentes" (el 17 de enero de 1958). En esta misma reunión acordaron pedir al Consejo que les encargase la redacción de un Reglamento interior, conscientes de que era no sólo un instrumento necesario para el funcionamiento de los Consejos, sino también para la constitución y definición del COREPER.

En su sesión constitutiva de 25 de enero de 1958, - el Consejo decide crear el Comité de Representantes Permanentes. Con este acto de creación del Comité, el Consejo - de Ministros exteriorizaba así el asentimiento tácito que había dado a las funciones asumidas por los jefes de delegación, a iniciativa propia y de forma bastante irregular, de constituirse en "representantes cualificados" y luego - como "permanentes". El Consejo, pues, llevado de la iniciativa de los autonombrados "representantes permanentes", -- creaba el Comité, es decir, el órgano comunitario en el que se integrarían gran parte de las funciones del representante permanente.

En esa misma reunión de los Consejos CEE y EURATOM se definieron y precisaron las funciones del COREPER. Tales precisiones se hicieron llegar a la Comisión a través de - una carta de Victor LAROCK, ministro de Asuntos Exteriores belga y Presidente de los Consejos (79).

(79) A.P.E., Débats, octubre-1958, sesión mayo-junio, 58, nº 3, 24-6-58, pp. 175-176.

El que fuese decidida su creación en la primera sesión del Consejo viene a confirmar la importancia que otorgaba a este órgano y los insistentes deseos de que fuese un Comité formado por representantes permanentes el que se encargase de la preparación de los trabajos de los Consejos. Y al día siguiente al del Consejo, el 26 de enero de 1958, se reunía oficialmente el COREPER.

Llegados a este punto debemos exponer algunas consideraciones sobre las diferentes mutaciones que se fueron sucediendo en el desarrollo del COREPER. Desde el "Comité interino", el embrión del COREPER, ya se realizaron las dos funciones que iban a ser las propias de los Representantes Permanentes y del COREPER. De un lado, como representación de cada Estado miembro ante las dos organizaciones comunitarias; y de otro, como el primer órgano comunitario, de hecho, que iba a ponerse en marcha. No podemos descuidar, para ver la importancia y la calidad que se acordó a los miembros del COREPER y al órgano mismo, la "ascendencia" de los miembros del COREPER: cuando éste se constituye lo forman casi las mismas personas que los del "Comité intergubernamental" de Messina y Venecia (1955-1956) y que los de la "Conferencia intergubernamental" de Val-Duchesse en Bruselas (1956-1957). Es decir, las mismas personas que idearon y redactaron los Tratados van a componer el CORE-

PER (80). Esos nombres vuelven a coincidir en el "comité - interino" (que sustituye en la denominación a la Conferencia de Val-Duchesse), después en los "representantes qualificados" (del 1 al 17 de enero) que se reconvierten en "representantes permanentes" y que sin esperar al desarrollo reglamentario del art. 151 CEE y 121 EURATOM para la constitución formal del COREPER (es decir, que los Consejos decidan su propio Reglamento interior en el que se cree el COREPER), se constituyen el 26 de enero de 1958 en COREPER y tienen su primera reunión oficial. A lo largo de estas etapas y cambios continuos de denominación, las personas son casi las mismas y las sustituciones personales son asignadas a otros miembros de las delegaciones que tuvieron estrechas relaciones en la discusión y redacción de los tratados y en la puesta en marcha "como primer motor", de las Comunidades.

Está claro que reflexionando sobre el art. 151 y -- 121, el COREPER no se podía constituir hasta que los Consejos no decidiesen su Reglamento interno. Por tanto esa primera reunión como COREPER y las siguientes hay que considerarlas en un marco de facto, tanto el Comité como órgano comunitario, como su carácter de representantes permanentes de los intereses de sus Estados, pues sus nombramientos llegarían varios meses más tarde.

(80) Ver cuadro III.

CUADRO III

JEFES DE DELEGACION Y OTROS MIEMBROS

	Comité intergubernamental Junio 1955 a Mayo 1956 (a)	Conferencia intergubernamental Mayo 1956 Abril 1957	Comité interino 24-4-1957 1-1-1958	Comité Representantes cualificados (b)	Comité Representantes Permanentes 25-1-1958 (c) (d)
Presidente	SPAAK	SPAAK	SNOY ET D'OPPUERS		
FRANCIA	GAILLARD	FAURE	FAURE	CARBONNEL	CARBONNEL (19-4-1958)
ITALIA	BENVENUTI Cattani	BENVENUTI Cattani	BENVENUTI Cattani	CATTANI	CATTANI (12-2-1958)
ALEMANIA	OPHÜLS	OPHÜLS	OPHÜLS	OPHÜLS	OPHÜLS (26-6-1958)
BELGICA	SNOY ET D'OPPUERS Van Tichelen Van der Meulen	SNOY ET D'OPPUERS Van Tichelen Van der Meulen	SNOY ET D'OPPUERS Van Tichelen Van der Meulen	SNOY ET D'OPPUERS	VAN TICHELEN (EURATOM) SNOY ET D'OPPUERS (CEE) (8-4-1958) (e)
HOLANDA	VERRIJN-STUART Linthorst-Homan	LINTHORST-HOMAN	LINTHORST-HOMAN	LINTHORST-HOMAN	LINTHORST-HOMAN (12-3-1958)
LUXEMBURGO	SCHAUS Borschette	SCHAUS Borschette	SCHAUS Borschette	SCHAUS	SCHAUS (22-2-1958) (f)

(a) Los nombres en mayúsculas corresponden a los Jefes de delegación; los nombres en minúsculas se refieren a miembros destacados de las delegaciones.

(b) A raíz de la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de 17 de Enero de 1958, los representantes cualificados adoptaron ellos mismos el nombre de representantes permanentes.

(c) Tuvieron su primera reunión el 26-5-58 pero su constitución formal es de 15-abril-1958.

(d) Las fechas al lado de los nombres aluden a su designación oficial como Representante Permanente.

(e) Bélgica designó un Representante Permanente ante cada Comunidad. El 19 de enero de 1959 unificó las Representaciones Permanentes ante las tres Comunidades en la persona de Van der Meulen, representante belga ante la CECA.

(f) El 19 de junio de 1958 fué nombrado miembro de la Comisión CEE. Le sustituyó Borschette.

Además, en la constitución del COREPER hay otras -- irregularidades jurídico-formales: una condición para reunirse como Comité es que los miembros sean nombrados representantes de sus Estados, es decir, de iure; y esto no sucede hasta varios meses más tarde cuando llegaron los primeros nombramientos. Así comenzaron las designaciones en febrero (el italiano Cattani y el luxemburgués Borschette) pero hasta junio no terminaron (el alemán Ophüls fué el último) (81).

También hay que señalar la oscuridad de los textos legales sobre el nombramiento de los miembros del COREPER. No queremos, por ello, decir con estas consideraciones que sólo el Representante Permanente (en el sentido de embajador de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas) puede ser miembro del COREPER. De los arts. 151 y 121 se deduce que los Estados tienen que enviar un representante suyo al COREPER. Pero no están obligados a designar a sus Representantes Permanentes como miembros del COREPER.

Lo que ha sucedido siempre es que ha habido una confusión de funciones e identidad de personas entre los Embajadores que los Estados enviaban para ser representados --

(81) Ver el cuadro anterior, columna de la derecha.

ante las Comunidades (de los que eran miembros) y la persona que formaba parte del Comité como órgano comunitario. - Hasta tal punto ha habido (y hay) identidad y confusión, - que los Estados, al nombrar a sus Representantes Permanentes, consideran tácita y automáticamente que éstos forman parte del COREPER, salvo Bélgica y Luxemburgo que en una - ocasión (1959) expresamente los designaron como sus representantes en el COREPER.

Una segunda condición jurídico-formal para constituirse en Comité es la existencia de un Reglamento interior propio de cada Consejo que lo regule: así lo exigen los artículos 151 CEE y 121 EURATOM. Es decir hubo dos Reglamentos internos, uno para cada Comunidad, aunque idénticos, - que preveían la creación de un Comité para cada Comunidad.

De ahí que la constitución formal del COREPER coincida con la fecha de adopción del Reglamento interior provisional de los Consejos: el 15 de abril de 1958.

Este Reglamento interior es el punto de partida jurídico-formal del COREPER. Su art. 16 dice:

"Se crea un comité formado por representantes de los Estados miembros, a tenor del art. 151, párrafo 2º del Tratado. Este comité tendrá por misión preparar

los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que este le encargue.

Podrá crear grupos de trabajo y confiarles la misión de ejecutar determinados trabajos de preparación o de estudio que él defina.

Salvo decisión contraria del Consejo, invitará a la Comisión para que se haga representar en los trabajos de este Comité y de los grupos de trabajo.

El Comité estará presidido por el delegado del Estado miembro cuyo representante en el Consejo ocupe la presidencia de éste último. Sucederá lo mismo en los grupos de trabajo, salvo decisión contraria del Comité".

Sobre estas bases legales, el artículo 16 del Reglamento interior de los Consejos, que arranca a su vez de -- los artículos 151 CEE y 121 EURATOM, descansó la actividad del COREPER desde 1958 hasta 1967.

c) Dualidad del COREPER.

Saber si hubo un COREPER CEE y otro COREPER EURATOM es una cuestión jurídico-formal, además de histórica.

Creemos que hay que distinguir un nivel teórico y - otro práctico.

Desde una perspectiva práctica, no hubo distinción de Comités, y un sólo COREPER preparaba por igual los asuntos CEE y EURATOM sin distinción de sesiones.

Esto es lo que ha llevado a algunos autores (82) a decir que el COREPER fue un órgano común a las dos Comunidades (83). En ese mismo sentido H. VON DER GROEBEN y H. - VON BOECKH (84) han argumentado que el Comité fué común al igual que en la realidad lo fué la Secretaría de los Consejos.

A estas posiciones se añaden otras también muy autorizadas por haber vivido muy de cerca las Comunidades Europeas desde su gestación. Son las opiniones de NOEL (85) y

(82) WOHLFARTH, E.; EVERLING, U.; GLAESNER, H.J.; SPRUNG, R.: "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag", Berlin, 1960, pp. 454-455.

(83) La individualidad de hecho y de derecho fue siempre clara y terminante en la Comisión de Coordinación de la CECA, como hemos mostrado en la parte primera de este capítulo.

(84) VON DER GROEBEN, H.; VON BOECKH, H.: "Kommentar zum EWG-Vertrag", Nomos Verlagsgesellschaft, 1966, Baden-Baden, pp. 101-107.

(85) Emile Noël fué Secretario Ejecutivo de la Comisión de la CEE y desde la unificación de los Ejecutivos (1-7-1967) hasta la actualidad es Secretario General de la Comisión de las Comunidades Europeas.

VAN DER MEULEN (86).

Para VAN DER MEULEN había un único COREPER que auxiliaba a un "doble" Consejo que "trataba a la vez de problemas de una y otra Comunidad, así como de un cierto número de problemas comunes". Luego, "la preparación de las sesiones debía desarrollarse naturalmente según el mismo esquema" (87).

E. NOEL ha considerado que el COREPER entre 1958 y 1965 fue "un organismo común a los dos Consejos CEE y EURATOM. La distinción, mantenida siempre para las sesiones -- del Consejo CEE y del Consejo EURATOM, nunca ha sido aplicada en los documentos oficiales relativos al Comité de Representantes Permanentes" (88).

Creemos que tanto a nivel teórico como práctico de-

(86) Van der Meulen fue miembro de la delegación belga des de la reunión de Messina ("comité intergubernamental") hasta ser jefe de la Representación Permanente de Bélgica ante las Comunidades desde 1959, cargo que aún conserva.

(87) VAN DER MEULEN, J.: op. cit., en Les Nouvelles, párrafo 722.

(88) NOEL, E.: op. cit., en Institutions Communautaires... p. 25.

bemos de relacionar el Comité de Representantes Permanentes con la institución principal (el Consejo de Ministros) a la que servía. Porque efectivamente la CEE y EURATOM tenían - sus propios Consejos de Ministros, instituciones diferentes, aunque acostumbrasen a celebrar las reuniones de uno y otro Consejo en la misma sesión y por los mismos ministros, pero tratando en un caso como CEE y en otro como EURATOM, -- sin confundir una y otra tarea, y distinguiendo bien que - eran dos Consejos de Ministros diferentes.

Ahora bien, al llegar al nivel preparatorio, es decir, cuando el COREPER actúa, expresamos nuestro desacuerdo con el olvido que se hace de la perspectiva jurídico-formal. No negamos que la práctica fuese la expuesta por los autores citados. Como realidad hay que aceptar que fue así. Pero, teóricamente, los argumentos jurídico-formales son irrebatibles, como lo ha demostrado P. BAHR (89).

Hubo dos Comités, uno en la CEE y otro en el EURATOM, que se encargaban de preparar y coordinar las tareas de los dos Consejos. Las dos Comunidades estaban dotadas de personalidad jurídica internacional independiente (y la siguen conservando junto con la CECA). De un lado, el Tratado CEE

(89) BAHR, P.: op. cit., pp. 78 y 79.

contemplaba en su artículo 151 un comité formado de representantes permanentes. De otro, el Tratado EURATOM, en su art. 121, con idéntica redacción permite que el Reglamento interno del Consejo EURATOM regule otro Comité para preparar los trabajos del Consejo EURATOM. Además, cada Consejo tiene su Reglamento interior y en cada Reglamento se desarrolla la figura de un órgano auxiliar, el Comité de Representantes Permanentes, previsto para cada Consejo de Ministros en base a los respectivos Tratados.

Es cierto que a la idea de un Comité único contribuyó, aparentemente, la organización en la práctica de una sola Secretaría General de los Consejos. Esta tiene también una misión de auxilio a los Consejos y funcionalmente guarda un gran paralelismo, incluso, en alguna medida, su actividad es convergente con la del COREPER (90).

Conforme al sistema institucional de los Tratados - CEE y EURATOM, existían dos Secretarías Generales, cada una destinada a auxiliar a cada Consejo. Pues bien, desde el 25 de enero de 1958 (fecha también de creación del COREPER) fue un cuerpo de funcionarios común a los tres Consejos de las tres Comunidades.

(90) Haremos una amplia referencia a la colaboración Secretaría del Consejo-COREPER en el próximo capítulo.

Sin embargo, como señala P. BAHR las diferencias - eran radicales en el fondo (91). La Secretaría General de los Consejos estaba (y está) compuesta de funcionarios comunitarios mientras que el Comité está formado por representantes nacionales. La unificación afecta al cuerpo de - funcionarios que prestan los servicios en las secretarías y tal unificación es obra de una decisión de los Consejos porque las Secretarías se contemplan en los Reglamentos in ternos de los Consejos y no en los tratados. Por el contra rio, creemos que el COREPER fue previsto para cada Comunidad por cada Tratado y los Consejos no podían decidir sobre la unificación del COREPER porque no tenían competencias - para alterar los Tratados.

d) Reconocimiento constitucional del COREPER.

Estas controversias quedaron sin valor a partir del Tratado de unificación de los ejecutivos, firmado el 8 de abril de 1965, y que entró en vigor el 1 de julio de 1967. En esta fecha el COREPER fue afectado por la corriente uni ficadora de los ejecutivos, precisamente, por ser el principal órgano auxiliar del Consejo de Ministros.

(91) BAHR, P.: op. cit., pp. 78 y 79.

La verdad es que la discusión sobre la dualidad de Comités en la CEE y EURATOM, salvo un afán de puridad jurídica, no tuvo ninguna relevancia ni repercusión, porque, - efectivamente, el Comité fue único en la práctica y la entrada en vigor del Tratado de Unificación consagró de iure una situación de facto.

De ahí que el Tratado de Unificación tenga una gran trascendencia para el COREPER por las siguientes razones - (92):

1º) Porque crea, como hemos dicho, un COREPER único para las tres Comunidades: CECA, CEE y CEEA (EURATOM). La discusión queda dirimida jurídica y prácticamente. Como se crea un Consejo único (además de una Comisión única) para las tres Comunidades, el órgano que prepara sus trabajos - también es único. De este modo, la Comisión de Coordinación (COCOR) de la CECA queda extinguida y sus funciones auxiliares respecto del Consejo CECA son asumidas por el nuevo y

(92) Junto a una abundante bibliografía sobre la fusión de los ejecutivos, merece destacarse una particular posición entre nosotros: IGLESIAS BUIGUES, J.L.: "El Tratado de fusión de los Ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea", R.E.D.I., vol. XXII -- (1969), nº 3, pp. 496-517.

único COREPER (93).

22) Este Tratado de Unificación de los Ejecutivos - añade un nuevo fundamento jurídico al COREPER. Su artículo 4 contempla directamente al Comité: "Un comité compuesto - por representantes permanentes de los Estados miembros tendrá por misión preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que éste le confíe".

No cabe duda que éste es el fundamento jurídico de más alto rango que reconoce al COREPER; con más exactitud, podemos decir, que se trata de un reconocimiento constitucional de este órgano y una consolidación de su actividad auxiliar.

(93) Por tratarse de problemas altamente técnicos hay un - grupo permanente, creado por el COREPER, que se ocupa de los asuntos relacionados con la CECA: es el grupo "questions CECA". Véase "Comités et Groupes de travail fonctionnent au sein des Institutions européennes", - Commission, Bruxelles, 1975 (y suplemento de 1977), - p. 21.

El informe anual de la Comisión recogió este suceso con cierta frialdad: "... el Comité de Representantes Permanentes, cuyas competencias en adelante se extenderán a las ejercidas anteriormente por la Comisión de Coordinación de la CECA, tuvo su primera reunión, después de la fusión, del 4 al 10 de julio" (PREMIER RAPPORT GENERAL sur l'activité des Communautés en -- 1967, Bruxelles, Février, 1968, p. 25.

3. EL FUNDAMENTO DE LAS REPRESENTACIONES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. LAS MISIONES PERMANENTES ANTE LAS C.E.

Es una práctica en la vida jurídica de las organizaciones internacionales, que, nada más nacer una organización internacional, los mismos Estados que concurrieron en el Tratado constitutivo de ese nuevo ente dotado de personalidad jurídica internacional, diferenciada ya, jurídicamente, de las Partes contratantes, establezcan una misión diplomática que de modo permanente les represente (94).

(94) Vid. de una abundante bibliografía entre otros: POTTER, P.B.: "Permanent Delegations to the League of Nations", *American Political Science Review*, february 1931, pp. 21-34; TOBIN, H.: "The Problem of Permanent Representations at the League of Nations", *Political Science Quarterly*, dec. 1933, pp. 481-512; CAHIER, PH.: "Etude des Accord de Siège conclus entre les Organisations internationales et les Etats où elles resident", Giuffrè Ed., 1959, Milan; CAHIER, PH.: "Derecho Diplomático Contemporáneo", Ed. Rialp, 1965, Madrid; VIRALLY, M. y otros: "Les Missions Permanentes auprès des organisations internationales", 4 vols., 1971, 1973, 1975 y 1976, Bruylant, Bruxelles; TOMMASI DI VIGNANO, A.: "Nozione elementari di Diritto diplomatico", 1973, Palermo; HARDY, M.: "The Diplomatic Activities of international Organizations: the United Nations and the European Communities contrasted", *Revue Belge de Droit International*, vol. V (1969), 1, pp. 44-61; ELIO COSTANZA, C.: "Il diritto di legazione delle organizzazioni internazionali", Ed. Celup, 1973, Palermo; CAHIER, PH.: "La Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de character universel", "Symbolae García Arias", Temis, nº 33-36, (1973-1974), pp. 447-473; EL ERIAN, A.: "La
cont.

De ahí que los Estados miembros al dotar de persona lidad jurídica a las Comunidades Europeas estimasen, en -- consecuencia, la posibilidad implícita de estar representa dos en cuanto Estados en unas Comunidades, de vida jurídica propia, formadas por los Estados mismos. Decimos implícitamente, porque expresamente los Tratados no manifiestan el derecho de legación que pueden ejercitar los propios Es tados miembros.

Serían, por tanto, los artículos 6 CECA, 210 CEE y 184 CEEA (95) el amplio fundamento jurídico del ejercicio del derecho de legación activo y pasivo por las Comunidades Europeas (96). Además, la citada base jurídica es aceptada

(94) cont.: Conférence et la Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Analyse générale", A.F.D.I., - vol. XXI, (1975), p. 445; RITTER, J.P.: "La Conférence et la Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Quelques questions particuliers", A.F.D.I., vol. XXI, (1975), p. 471; FENNESY, J.G.: "The Vienna Convention - on the representation of States in their Relation -- with international organisations of a universal character", A.J.I.L., vol. 70 (1976) n° 1, pp. 62-72.

(95) El texto es igual en las tres disposiciones: "La Comunidad tiene personalidad jurídica".

(96) Cons. REICHLING, CH.: "Le droit de legation des Communautés Européennes", Heule, Ed. UGA, 1964; ELIO COSTANZA, C.: op. cit., pp. 54-78.

por la generalidad de la doctrina (97) y también por el -- Parlamento Europeo (98), como base principal de la atribución de personalidad jurídica internacional a las Comunidades Europeas.

También creemos conveniente señalar que no es aceptado unánimemente el argumento de la personalidad jurídica de la Comunidad como base para fundar el derecho de legación activo y pasivo, oponiéndose, entre otros, el profesor R. QUADRI a la atribución de personalidad jurídica a las Comunidades (99).

-
- (97) Así lo estiman: EHRHARDT, C.A.: "Das diplomatische - Korps bei der EWG in Brüssel", Aussenpolitik, oct-62, pp. 653-660; THIESING, J., en Von der Groeben, H. y Von Boeckh, H., "Kommentar zum EWG-Vertrag", op. cit., pp. 496-502; CONFORTI, B., en Quadri, R.; Monaco, R.; Trabucchi, A.: "Tratatto istitutivo...", op. cit., t. III, p. 1496; WOHLFARTH, E.; EVERLING, V.; GLAESNER, H.J.; SPRUNG, R.: op. cit., pp. 552 y 553; PESCATORE, P.: "La personnalité internationale de la Communauté Européenne", Colloque Liège, octobre 1967, pp. 81-92.
- (98) "Résolution de l'Assemblée Parlementaire européenne - avec l'extérieur, en particulier le droit de legation et de pavillon", du 19 novembre 1960, JOCE, 16 décembre 1960, p. 1496.
- (99) QUADRI, R.: "Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée". Colloque sur la fusion des -- Communautés Européennes, Institut d'études juridiques européennes, Université de Liège, 1969, pp. 63-74.

Como sucede, en general, con las organizaciones internacionales, también las Comunidades europeas ejercen preferentemente el derecho de legación pasivo, mediante el -- cual los Estados (miembros y no miembros) se hacen representar ante las Comunidades, y no viceversa. Esta situación, junto a las singulares relaciones políticas y económicas -- que desarrollan las Comunidades, revelan que la riqueza y prestigio de las relaciones exteriores alcanzadas por las Comunidades es de naturaleza pasiva, con un limitado protagonismo activo (100).

-
- (100) Sobre el derecho de legación activo de las C.E., véase: WENGLER, W.: "La Communauté, les pays tiers et les organisations internationales", Actes officiels du congrès international d'études sur la CECA, Milan-Stressa, 1957, T. III, pp. 15-18; PESCATORE, P.: "Les relations extérieures des Communautés Européennes", - RCADI, La Haye, 1961, II, p. 195; REICHLING, CH.: op. cit., p. 61-74; ELIO COSTANZA, C.: op. cit., pp. 60-61; SAUVIGNON, E.: "Les Communautés européennes et le droit de légation actif", RMC, nº 216, abril 1978, - pp. 176-191.

Las Comunidades han establecido diferentes clases de representaciones en un buen número de países.

Así, las "Delegaciones" que se abren en aquellos Estados, "cuyas relaciones con la Comunidad tienen -- un carácter primordial (Estados Unidos, Japón, Canadá), ya a nivel de un continente, ya para permitir a la Comunidad asumir su papel en ciertas organizaciones internacionales". Existen Delegaciones en: París, Ginebra, Washington, New York, Ottawa, Caracas y Tokyo.

Existen también Delegaciones en los Estados ACP, abiertas en virtud del art. 31 del Protocolo nº 2 de la Convención de Lomé.

En tercer lugar, las Comunidades han abierto "Ofi--
cinas de Prensa e Información" en países con los que
cont.

Así pues encontramos que las Comunidades sostienen relaciones "diplomáticas" con los Estados miembros y con los Estados Terceros. A esta elemental distinción, la práctica comunitaria ha denominado diferentemente: A) "Representaciones Permanentes" para los Estados miembros, y lo que pudiéramos llamar de modo más genérico B) "Misiones" para -- los Estados no miembros.

A) La cualidad de "Representante Permanente" es única y exclusivamente para los embajadores de los Estados -- miembros.

Precisamente, porque representa a un Estado miembro que forma parte de la Comunidad, no hay que solicitar el -plácet ni hay ceremonia de presentación de cartas credenciales. Simplemente, el Estado miembro comunica a los Presi--dentes del Consejo y de la Comisión la declaración unilateral de nombramiento del Representante Permanente.

(100) cont.: mantiene lazos particulares, como es el caso de Ankara y Atenas (y en el presente año se abrirán en Madrid y Lisboa).

Se prepara un vasto plan para ampliar su representación en terceros países como Marruecos, Argelia, - Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, ante los países ASEAN y en Viena ante la Agencia Internacional - de la Energía Atómica (AIEA).

Véase, la pregunta escrita nº 681/77 del parlamentario Radoux a la Comisión sobre las "Représentations permanentes de la Commission", J.O.C.E., nº C 98 de 24-4-78, pp. 1-2.

Realizado este nombramiento, de modo automático, tiene lugar una característica, ciertamente singular, en relación con la forma de representación permanente de los Estados ante las organizaciones internacionales: y es que el "Representante Permanente" del Estado miembro automáticamente añade a su función propia y de naturaleza nacional, la de ser miembro de COREPER, órgano de naturaleza y funciones comunitarias.

El representante permanente es un embajador, en el sentido clásico de ser la persona acreditada para representar a su país ante una organización internacional. El re--presentante permanente es, por así decirlo, un órgano de -representación de ese Estado que lo envía ante la organización internacional que lo acoge.

Pero hay, como decimos, una original diferencia del Representante Permanente del Estado miembro ante las Comunidades. Y es que las Comunidades asumen algunas de las misiones del representante permanente y los Tratados mismos le conceden la naturaleza y status jurídico en un órgano -de la propia Comunidad. Manteniendo las funciones clásicas y el carácter nacional de la "Representación Permanente", el Representante Permanente no sólo representa, no sólo defiende los intereses de su país, sino que "los intereses -

de la Comunidad, ante la cual su país es representado, forman parte integrante de los intereses nacionales en el marco colectivo y son, a priori, en alguna medida, los que debe igualmente defender el Representante Permanente" (101).

B) Para los Estados no miembros, la práctica comunitaria ha previsto la acreditación de una "Misión". Pero -- ofrece alternativas que se traducen en una cuidada denominación diferente, según la calidad e intensidad de las relaciones que sostenga el Estado (no miembro) con una de las Comunidades: la CEE (102).

A este respecto SALMON señala cuatro factores determinantes que permiten distinguir diferentes grados de tratamiento y denominación de las relaciones diplomáticas de los Estados; estos serían (103):

(101) BAHR, P.: op. cit., p. 87.

(102) Consúltese, REICHLING, CH.: op. cit., pp. 44-57 y ss; SALMON, J.J.: op. cit., en "Les Missions permanentes ...", pp. 563-564 y 717-865.

(103) SALMON, J.J.: Ibidem, p. 717. Para PESCATORE concurren varias notas que singularizan estas relaciones: la participación en los objetivos de las Comunidades, el carácter bilateral y paritario de la asociación y su carácter institucional como "lazo" permanente, general e institucionalizado de cooperación, consagrando una participación de los Estados terceros en los objetivos de las Comunidades", PESCATORE, "Les relations extérieures des Communautés européennes", RCADI, La Haye, 1961, vol. II, p. 143; REICHLING, (op. cit., p. 45-46) habla de razones políticas, geográficas, de
cont.

- a) densidad de relaciones con la CEE;
- b) adscripción a una organización económica concurrente;
- c) criterios geográficos; y
- d) grado de desarrollo.

Una vez expuestas estas generalidades resumiremos las características principales de las modalidades de acreditación que un mismo Estado o grupo de Estados puede mantener en las tres comunidades:

1) Las Representaciones. Se denominan "Representaciones" a las misiones ante la CEE de los Estados ACP. Debido a los estrechos vínculos de asociación establecidos por el Tratado CEE y las Convenciones de Yaoundé (1963 y 1969) y Lomé (1975) con esos países, el "Representante" no necesita la concesión del plácet ni la presentación de cartas credenciales. Ahora bien, aunque mínimo, hay un procedimiento a seguir (104). Este se inicia con una "declaración unilate

(103) cont.: economía política y de derecho internacional público. Según estas últimas "las obligaciones internacionales contratantes por el Estado en cuestión no le permiten -o solo por el momento- considerar la ad
sión completa...".

(104) REICHLING, CH.: op. cit. p. 55-56; SALMON, J.J.: op. cit., en "Les Missions permanentes...", pp. 735-738.

ral de intención" de entablar relaciones diplomáticas que se comunica al Presidente del Consejo y de la Comisión. El segundo paso es cumplimentar un "procedimiento de nombramiento" consistente en la comunicación por parte del Estado al Presidente del Consejo y Presidente de la Comisión - de la persona que será su "Representante". El Consejo transmite su dictámen sobre el nombramiento al Presidente de la Comisión que lo hace llegar, junto con su propio parecer, al Estado asociado interesado.

Ante el EURATOM, como estos países ACP no están asociados, siguen las normas y la denominación de "Jefes de Misión", propia de los terceros Estados, que más adelante veremos.

2) Las "Delegaciones Permanentes". Ante la CEE es el sistema propio para los países europeos asociados en virtud del art. 238 CEE (105).

Al igual que el "Representante", no necesita plàcet ni presentar cartas credenciales pero debe igualmente cumplimentar tanto la "declaración unilateral de intención" - ante los Presidentes del Consejo y de la Comisión como la

(105) Vid. REICHLING, CH.: op. cit., pp. 48-51; SALMON, J. J.: op. cit. en "Les missions permanentes...", pp. 734-738.

presentación de la propuesta de nombramiento.

Ante el EURATOM no hay tal posibilidad de asociación por lo que las misiones permanentes toman el nombre y procedimiento de los "Jefes de Misión" de terceros países.

3) Los "Jefes de Misión". Son aquellos que representan a terceros países que no tienen una relación especial con las Comunidades. Es decir, no son Estados europeos asociados ni Estados incluidos en la denominación ACP.

Para ellos adquiere plena vigencia el procedimiento clásico para el establecimiento de relaciones diplomáticas (106):

- comunicación a la Comisión de la petición de relaciones diplomáticas con la Comunidad.
- la Comisión transmite la petición al Consejo para que decida (una decisión que generalmente sigue el procedimiento escrito). El resultado de tal decisión es comunicado por la Comisión al Estado petionario. Entonces el Estado solicita el placet para el Jefe de la Misión a la Comisión, siguien-

(106) REICHLING, CH.: op. cit., pp. 46-48 y 51-57.

do el mismo procedimiento que para la petición de establecimiento de relaciones diplomáticas. Y el tercer paso lo constituye la presentación de cartas credenciales al Presidente del Consejo y de la Comisión (107).

(107) Hasta los acuerdos de Luxemburgo se hacía solamente ante el Presidente de las Comisiones y en una ceremonia rodeada de un protocolo minucioso, propio de un Jefe de Estado, que irritaba especialmente al gobierno francés. Desde los Acuerdos de Luxemburgo (punto 3), los Estados extienden dos ejemplares originales de cartas credenciales, que se entregan separadamente, y sin ningún ceremonial, al Presidente del Consejo y al de la Comisión. SALMON, J.J.: *ibidem*, pp. 728-731; y Bulletin Agence Europe, de 15-12-66, p. 2.

CAPITULO III

COMPOSICION DEL COREPER

1. LOS REPRESENTANTES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.
 - a) Nombramiento.
 - b) El representante permanente adjunto. Número y procedencia de los miembros de la Representación Permanente.
 - c) Duración y relevancia política del cargo.
 - d) Rango. Inmunidades y privilegios.
2. LA PRESIDENCIA DEL COREPER.
 - a) Duración del mandato.
 - b) Funciones del presidente.
 - b') la organización interna de los trabajos del COREPER,
 - b'') coordinación, impulsión y conciliación: el "compromiso" de la presidencia.
 - c) La imparcialidad del presidente.
 - d) Su importancia política.
3. LA PRESENCIA DE LA COMISION.
 - a) Fundamento jurídico.
 - b) Funciones de la Comisión
 - b') defensa e interpretación de sus propuestas
 - b'') arbitraje y conciliación
 - b''') participación en la formación de los actos del Consejo.

c) Casos de exclusión de la Comisión.

d) La representación de la Comisión.

4. LA ASISTENCIA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO.

COMPOSICION DEL COREPER

El COREPER está formado, strictu sensu, por representantes de los Estados miembros. Sin embargo, no podemos limitar el estudio de la estructura del Comité a los representantes permanentes porque atenernos al simple y concordante literal de los artículos 121 EURATOM, 151 CEE (ya derogados) y a los artículos 16 del Reglamento interior provisional del Consejo y al art. 4 del TUE podría darnos una visión lejana de la realidad del COREPER. Y un hecho cotidiano es que las sesiones del COREPER reúnen, no solamente a los representantes de los Estados, sino también, a un representante de la Comisión (108); además, durante las mismas un miembro de la Secretaría General del Consejo cubre las funciones que le son propias. Por otra parte, el párrafo 5 del art. 16 del citado Reglamento asigna la Presidencia del COREPER al "delegado del Estado miembro cuyo representante en el Consejo ejerce la presidencia"; en la práctica, como veremos las funciones del Presidente han adquirido un desarrollo importante generando una figura con una misión diferenciada.

(108) Artículo 16, 4º del Reglamento interior provisional del Consejo: la Comisión "está invitada a hacerse -- representar en los trabajos del Comité".

Por otra parte, el Representante Permanente no acude solo a las reuniones del Comité (aunque existen reuniones restringidas), sino que se hace acompañar de una variada - delegación nacional que abarca, además del adjunto o del - número tres de la Representación, a otros miembros adscritos a la misma, especializados en distintos campos de la - actividad económica. A estos especialistas que forman parte de manera estable de la Representación, se pueden añadir altos funcionarios, en su calidad de técnicos o bien en ca lidad de su responsabilidad política (así, Secretarios de Estado o Directores Generales) (109).

(109) En general, deben su presencia al hecho de haber par ticipado desde el inicio del proceso de formación de la futura decisión. Dejando a parte la intervención de los especialistas nacionales que llamados por la Comisión participan en la elaboración de su propuesta, una vez presentada ésta, el Consejo desencadena una larga serie de estudios y debates en los ámbitos gubernamentales de los Estados miembros, estructurados y coordinados en cada país según las característi cas de cada Administración nacional.

Estos especialistas desplazados han estado presen tes en estos diferentes niveles de estudio de la futura decisión y, por esa razón, acompañan a los Repre sentantes Permanentes en las reuniones del COREPER o a los ministros en las del Consejo. Esos niveles de análisis por las Administraciones centrales se pueden reducir, esquemáticamente, a dos: uno inferior, el - técnico-administrativo, y otro superior, el político, a nivel de Consejo de Ministros reducido.

Consideramos altamente interesante esa fase nacio nal de preparación de la decisión comunitaria; sobre este aspecto hay brillantes trabajos. Así, en "La dé cision dans les Communautés Européennes", op. cit., pp. 167-254; SALMON, J.J.: op. cit., en "Les Missions Permanentes...", vol. I, pp. 634-648; SASSE: op. cit., pp. 1-43.

Estos componentes del COREPER (Presidencia, Comisión, Secretaría General y los miembros de las delegaciones nacionales), diferenciados de los Representantes Permanentes, - completarán esta perspectiva descriptiva que nos hemos propuesto para estos primeros capítulos.

1. LOS REPRESENTANTES PERMANENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS (110).

De la descripción legal (111) se deduce que son de-

(110) Al iniciar el estudio de los Representantes Permanentes, así como el del propio Comité se nos ha planteado la necesidad de elegir su enfoque desde la perspectiva, sino estricta, si al menos acotada de la actividad del COREPER. La otra alternativa era hacer un estudio de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades. Consideramos que era necesario limitar el objeto de estudio al órgano comunitario, y exclusivamente a la actividad que los representantes permanentes desarrollan dentro del COREPER. Por este motivo, sin pretender, ni mucho menos, hacer un estudio parcial de las Representaciones Permanentes, solo aludiremos a éstas y a su actividad en la medida en que estando íntimamente asociadas al trabajo del COREPER, sea necesario para comprender la importancia del Comité. Son por tanto razones materiales las que nos han decidido a centrar nuestro objetivo en el Comité y no en las Representaciones Permanentes, aunque reconocemos un elevado grado de indisolubilidad entre ambos.

Hay excelentes monografías sobre la organización de las Representaciones Permanentes y que citamos con frecuencia (por ejemplo, BÄHR, SALMON, etc.).

(111) Art. 4 del Tratado de Unión de los Ejecutivos: "Un comité compuesto de representantes permanentes de los
cont.

signados por el Estado miembro al que representan de modo permanente (según especifica el art. 4 TUE, y que conservan el status jurídico de agentes nacionales.

Una de las singularidades de las funciones del Representante Permanente es la dualidad de tareas o funciones - que desempeña, derivada de sus responsabilidades como miembro de la representación diplomática de su país ante las - Comunidades y como miembro de un órgano de naturaleza comunitaria. En el origen de esta confusión de funciones está el procedimiento de nombramiento, así como la confianza de positada en él, no sólo por su Gobierno, sino por los órganos comunitarios, además de su alta cualificación técnica y política.

a) Nombramiento.

Como ya hemos indicado (112) la designación del Jefe de la Representación Permanente (así como la de los miembros de la misma) corresponde al gobierno de cada Estado - miembro. Por lo tanto, el nombramiento y la misión del Re-

(111) cont.: Estados miembros tendrá por misión preparar - los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que éste le confíe".

Art. 16 del Reglamento interno provisional del Consejo: "Se crea, en los términos del art. 151, 2 del Tratado, un Comité formado de representantes de los Estados miembros".

(112) Vid. pp.68 y 73 del capítulo II.

presentante Permanente no se diferencia, en principio, de la de cualquier otro jefe de misión diplomática permanente puesto que sus funciones van a ser las propias de todo agente diplomático.

En la orden de nombramiento no aparece mención alguna a una posible responsabilidad como representante del Estado en el COREPER. Además, ni del art. 16 del Reglamento interior del Consejo, ni del art. 4 TUE puede deducirse la necesidad de coincidencia, en la persona del Jefe de la Representación Permanente, de la cualidad de miembro del COREPER. No habiendo un nexo legal que obligue a los Estados a dotar ambos cargos en la misma persona o que los condicione mutuamente, podrían ser diferentes personas las que ejerciesen ambos cargos de Jefe de Representación y miembro del COREPER.

Además de no asociar cargos, el Tratado de Unificación de los Ejecutivos y el Reglamento interior del Consejo silencian el modo de nombramiento de los miembros del Comité. Desde luego, es claro que es competencia gubernamental, pero no así que se exija un nombramiento expreso para dicha función en el Comité.

Sin embargo, la práctica ha superado la tibieza de los textos legales y desde los orígenes de la puesta en --

funcionamiento del COREPER se ha entendido que, sin necesidad de nuevo nombramiento o declaración al respecto, coincide en la misma persona, de modo automático, el nombramiento de Jefe de Representación y el ejercicio de las funciones de miembro del COREPER.

Esta interpretación que permite que los Estados se desentiendan del nombramiento oficial de su representante en el COREPER, al confiarlo implícitamente al Jefe de la Representación, ha tenido dos excepciones ya históricas -- que no empañan lo dicho anteriormente. En efecto, las ocasiones fueron propiciadas por Bélgica y Luxemburgo. Los Gobiernos de ambos países, en 1958 y 1959, designaron oficialmente y expresamente a sus representantes en el Comité, es decir, en su calidad de tales, aunque coincidiendo en las mismas personas que ejercían el puesto de Jefe de Representación Permanente. Estas han sido las dos únicas veces en que ha habido una designación específica como representantes en el COREPER. En el resto de los casos la práctica de los gobiernos es omitir tal designación y considerar implícito el otorgamiento de la misma al Jefe de la Representación Permanente (113).

(113) Quien relata con mayor profusión de datos esta distinción es BAHR, P.: op. cit., p. 77-78; cons. también, HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 201 y NOEL, E.: op. cit., en *Institutions communautaires et institutions nationales....*, p. 23.

No cabe duda la transcendencia que tiene la coincidencia de ambos cargos en una misma persona, a la que se le asigna la doble función de representación de los intereses de un Estado, miembro de una organización de integración, y la de ejercicio de unas tareas que representan el interés comunitario en el marco de auxilio al órgano principal de las Comunidades (el Consejo) y participando, pues, en el éxito del interés comunitario.

Ahora bien, esa coincidencia de funciones no tiene una distribución nítida en la práctica. Queremos decir que no hay una diferenciación rígida entre las funciones de Jefe de Representación Permanente y las de miembro del COREPER; ni tan siquiera las características que se pudieran acordar a una y otra categoría de funciones se dan de manera excluyente. Tales características, que distinguirían a una y otra misión, (actuar bajo instrucción gubernamental, representar y defender el interés nacional en el caso del Jefe de la Representación, y en el del Representante en el Comité, buscar conjuntamente soluciones en las que prime el bien comunitario), no solo no aparecen en su pureza, si no que por el contrario se confunden. La dualidad de funciones ejercidas ha mezclado las características de una y otra, hasta el punto de que el representante del Estado en el Comité actúa de una forma natural bajo instrucción del Gobier

no (más o menos flexible), y ante su Gobierno defiende con ahínco la solución más adecuada a los intereses comunitarios, como fruto de su profundo conocimiento de los problemas comunitarios (114).

No nos debe llamar a engaño el hecho de que los miembros del COREPER, al ser agentes nacionales, conserven tal carácter durante el ejercicio de sus funciones. Aún siendo esto absolutamente cierto, los representantes de los Estados se integran en un órgano comunitario, desarrollan en él unas funciones que no son, en ningún modo, las clásicas diplomáticas, sino que se esfuerzan por alcanzar el máximo consenso en el marco de un órgano de naturaleza comunitaria.

Debemos tener en cuenta estos matices esenciales para comprender el alcance y las posibilidades políticas del COREPER. Sus miembros son nombrados por los gobiernos para que representen a éstos en un Comité que ha sido creado por el Consejo, y que es, por tanto, un órgano comunitario. Podemos decir que su procedencia es nacional pero su destino es comunitario. Por ello hay que tener bien presente la diferencia entre los miembros y el órgano (el COREPER).

(114) Esta característica es compartida unánimemente por los autores; así, SALMON, J.J.: op. cit., en *Les missions permanentes...*, p. 633 y pp. 570-571; HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 201; VAN DER MEULEN, J.: op. cit., en *Les Nouvelles*, párrafo 724; LINTHORST-HOMAN,: ibidem.

También, a este respecto, hay que notar la diferencia con la COCOR. La Comisión de Coordinación de la CECA y el COREPER, ambos creados por los Consejos de Ministros de sus respectivas Comunidades, tienen una naturaleza comunitaria; pero les separa el hecho de que los miembros del COREPER son de designación gubernamental y los de la COCOR -- eran nombrados por los miembros del Consejo de la CECA, -- además de no tener un carácter permanente (115).

A efectos presupuestarios la dualidad de funciones afecta, también, a la distribución de las cargas económicas de sostenimiento de las actividades más específicas de la Representación Permanente y las actividades ejercidas en el marco comunitario del COREPER. De este modo, el presupuesto del Consejo incluye los gastos ocasionados por las reuniones del COREPER y de sus grupos de trabajo; y los -- presupuestos nacionales hacen frente a los gastos de las -- Representaciones Permanentes (116).

(115) BAHR, P.: op. cit., p. 77.

(116) Ya se planteó esta cuestión en la intervención del -- parlamentario VAN DER GOES VAN NATERS (vid. A.P.E., Débats, Febrero 1959, nº 6, 15-2-58, p. 51, y respuesta del Presidente de la Comisión CEE en la p. 47) y en la Respuesta de la Comisión CEE y EURATOM a la Pregunta escrita nº 23 del mismo parlamentario (aparecida en el J.O.C.E., de 5-I-59, pp. 21-22). Resulta significativa la respuesta de la Comisión EURATOM que -- llega a decir que "la Comisión no ve inconvenientes en que los gastos de las representaciones permanentes de los seis Estados se inscriban en el presupuesto de cont.

Establecer una Representación Permanente, al igual que el nombramiento de sus responsables, es un acto unilateral del Estado, que en principio se rige por la práctica internacional sobre representaciones permanentes de los Estados ante las organizaciones internacionales de las que son miembros. Efectivamente, como dice PH. CAHIER, en estos casos no hay "un acuerdo entre el organismo internacional y el Estado que aquella representa. Todo Estado miembro de un organismo internacional tiene derecho a crear su delegación permanente y en consecuencia, el organismo internacional no solamente no se opone a dicha creación sino que ni siquiera lo pretende, ya que las delegaciones facilitan -- enormemente su trabajo... No se plantean problemas de reconocimiento como en el caso de las misiones diplomáticas ya que todo Estado es a su vez reconocido por el organismo internacional y viceversa" (117).

Dados los rasgos peculiares que caracterizan a los Jefes de Representación, puesto que sus Estados son miembros de las Comunidades, su acento diplomático se difumina,

(116) cont.: la Comunidad". Nótese que acepta ampliar las cargas presupuestarias no solo a los gastos del COREPER sino a los generales de las Representaciones Permanentes.

(117) CAHIER, PH.: "Derecho diplomático contemporáneo", Ed. Rialp, 1965, Madrid, pp. 547-548.

así como los hábitos que le serían propios. Por ejemplo, no se necesita solicitar el pláacet ni el nombrado presentar - cartas credenciales. Como dice CH. REICHLING "su papel es claramente de carácter institucional y no se sitúa, a este respecto, en el ámbito de las relaciones diplomáticas"(118).

Su entrada en funciones tiene lugar, formalmente, a partir del envío de una carta del ministro de Asuntos Exteriores a los Presidentes de la Comisión y del Consejo. Al omitirse la ceremonia de presentación de cartas credenciales, los Representantes Permanentes tienen por costumbre - hacer una visita a ambos Presidentes (119).

(118) REICHLING, CH.: op. cit., p. 47. "En efecto, como los miembros de una organización internacional no pueden ser independientes entre ellos, en la medida en que han transferido competencias propias a esta organización y que, por otra parte, esta organización no puede poseer una personalidad jurídica yendo más allá - de tales competencias, las relaciones entre la organización y sus miembros no pueden ser calificadas de "exteriores", es decir, de "diplomáticas" (ibidem, p. 35).

(119) Y como formalidad complementaria comunican su nombramiento al Ministerio de Relaciones Exteriores, del Comercio exterior y de la Cooperación al Desarrollo de Bélgica.

b) El representante permanente adjunto. Número y procedencia de los miembros de la Representación Permanente.

Los Estados nombran, además, al representante permanente adjunto con tal carácter. En principio, su finalidad específica es la de cubrir las frecuentes y posibles ausencias del Jefe de la Representación Permanente, además de desempeñar aquellas tareas que el embajador descargue especialmente en él. El origen de su cualidad de adjunto obedece estrictamente a una decisión nacional, aunque entre el Jefe de la Representación y el adjunto exista una relación de confianza y entendimiento mutuo que, por lo demás, es siempre deseable.

La labor ejercida por el representante permanente adjunto ha alcanzado una gran repercusión en el proceso decisorio. Hay varias razones que nos mueven a hacer esa afirmación. De un lado, la existencia de la Representación Permanente, es decir, de un gran equipo propio del que se dotan las embajadas para el cumplimiento de sus tareas; de otro lado, las múltiples y crecientes responsabilidades -- del COREPER han generado y desarrollado, con especial importancia, la figura del adjunto como un segundo responsable al frente de la Representación y a quién, incluso, se le confían, con plena capacidad de maniobra, una parte de las

materias que son competencia del estudio y preparación del Comité.

La consecuencia principal de este desarrollo interno del COREPER es que el adjunto posee un emplazamiento institucional dentro del propio Comité. En efecto, el COREPER trabaja a dos niveles:

- nivel "embajadores", al que se le llama "COREPER II", o "segunda parte" o "permanentes",
- nivel "adjuntos", al que se denomina "COREPER I", o "primera parte".

En ambos casos es un único COREPER el que actúa. Jurídicamente es un solo COREPER y no existe jerarquización entre los dos niveles. Ahora bien, cada uno tiene una esfera de materias distintas, las cuales son susceptibles de tratamiento distinto (político o técnico, en términos generales).

El lugar clave del adjunto es el Comité "primera -- parte" o nivel "adjuntos", del que él es el miembro titular. Se hace acompañar, entre otros colaboradores, del "número tres" de la Representación Permanente. A veces, por ausencia del Representante Permanente encabeza la delegación en la "segunda parte", o bien como adjunto propiamente dicho asiste junto con el embajador.

Los hombres que viven intensa y constantemente la vida institucional de las Comunidades Europeas dicen que, en el fondo, son dos COREPER. VAN RIJN dice que de hecho existen dos Comités y no uno (120).

Además, el COREPER necesita del auxilio, como hemos indicado, de numerosos grupos de trabajo para sacar adelante las decisiones técnicas que superan sus posibilidades de conocimiento especializado. Esos grupos de trabajo se nutren, (con preferencia nos referimos a los constituidos permanentemente (121)), de funcionarios de las Representaciones Permanentes.

El número de funcionarios que componen la Representación Permanente varía de unos Estados a otros y según --

(120) VAN RIJN, T.P.: op. cit., p. 643.

(121) Son grupos de trabajo permanentes, por ejemplo, los siguientes: grupo "España", grupo "Turquía", grupo "Grecia", grupo "EFTA", grupo "asistencia técnica", grupo "plátanos", grupos de "asuntos comerciales" -- (con países de comercio de Estado, GATT, Textiles, Japón, etc.), grupo "ayuda alimenticia", grupo "preferencias aduaneras", grupo "UNCTAD", grupo "asuntos CECA", etc.

las épocas. Cabría distinguir entre 1958-1965 (122) y a -- partir de 1965. En esa primera etapa, el número era menor. Posteriormente, al multiplicarse las tareas en cantidad y en importancia, se aumentó el número de funcionarios desplazados formando parte de la Representación. Pero a partir de 1965, se puede observar una estabilización de los efectivos en veinte a veinticinco funcionarios. En la actualidad este número se ha elevado ligeramente alcanzando una media de treinta funcionarios (excluido Luxemburgo que solo posee cinco) (123).

(122) Sobre el número de funcionarios desplazados en este período véase: NOEL, E.: op. cit., en *Institutions communautaires et Institutions nationales...*, pp. 13-15; SALMON, J.J.: op. cit., en *Les missions permanentes...*, pp. 583-591. Este último autor ofrece magníficos cuadros de la evolución de las representaciones permanentes de cada Estado miembro (de los Seis originarios) desde 1958 hasta 1968.

(123) Número de miembros de las Representaciones (incluido el Representante Permanente y su adjunto):

- Luxemburgo:	5
- Holanda:	22
- Irlanda:	23
- Bélgica:	23
- Francia:	27
- Italia:	30
- Dinamarca:	35
- Alemania:	39
- Gran Bretaña:	41

Fuente: "Guide du Conseil des Communautés Européennes", (puesta al día en marzo de 1978).

Aparte de los que establemente atienden las tareas habituales de la Representación Permanente, hay que contar también a los funcionarios que van a Bruselas (124) a reuniones en las que se precisa su concurso técnico; su colaboración es accidental y no se integran en la Representación Permanente. Suelen asistir a las reuniones del Comité, junto con los miembros de la Representación, pero no suelen tomar la palabra, salvo excepciones. En torno a la mesa del Comité se sientan, pues, no solo el embajador (2ª parte) o el adjunto (1ª parte) representando a los Gobiernos, sino también, varios miembros de la representación y altos funcionarios de los Ministerios interesados en la discusión.

La Representación se ve afectada con motivo de la asunción de la Presidencia del COREPER, de la que se responsabiliza cada Estado miembro durante un período de seis meses. Así, en la actual Comunidad de Nueve Estados, cada cuatro años y medio, las Representaciones Permanentes se ven afectadas en su organización al tener que desempeñar la Presidencia del COREPER (primera y segunda parte) y de

(124) Las reuniones del COREPER son en Bruselas. Pero las de los grupos de trabajo dependientes de él no siempre se celebran en Bruselas; pueden tener lugar en otras ciudades "comunitarias" e incluso fuera del territorio de los Estados miembros de las Comunidades. Así, el grupo "UNCTAD" se reúne con frecuencia en Ginebra.

su casi centenar de grupos de trabajo dependientes directamente de él y de los, aproximadamente, veinticinco depen--dientes del Consejo.

Las Representaciones Permanentes hacen frente a los períodos de Presidencia, principalmente, con un esfuerzo - de racionalización y coordinación de su propia actividad, pero también con el aumento de los funcionarios que forman la Representación Permanente.

Por lo general, el Representante Permanente y su Adjunto suelen proceder de la carrera diplomática, aunque no necesariamente, pues algunos provienen de los ministerios de Asuntos Económicos.

En cuanto a la procedencia de los restantes miembros de las Representaciones suele ser mayoritariamente de los ministerios de Asuntos Exteriores, como es habitual en las misiones diplomáticas. Aproximadamente, la mitad son diplomáticos de carrera y la otra mitad se distribuye entre funcionarios de los distintos ministerios técnicos, predominando entre éstos los pertenecientes a Asuntos Económicos y - Agricultura, y el resto se reparte entre funcionarios de - Finanzas, Transportes, Asuntos Sociales, Comercio, Indus--tria, etc. (125).

(125) Ver cuadro IV.

CUADRO IV

La procedencia actual de los miembros de las Representaciones (en marzo 1978), se distribuye entre los siguientes ministerios (excluyendo al Jefe de Representación y al Representante adjunto):

HOLANDA:		GRAN BRETAÑA:		DINAMARCA:		FRANCIA:	
- Asuntos Exteriores,	10	- Asuntos Exteriores,	1	- Asuntos Exteriores,	17	- Asuntos Exteriores,	9
- Antillas holandesas,	1	- Asuntos Políticos e		- Agricultura,	3	- Economía y Finanzas,	10
- Finanzas,	3	- Institucionales,	8	- Pesca,	1	- Industria e Inves-	
- Asuntos Sociales y		- Asuntos Agrícolas,	3	- Finanzas,	2	- tigración,	2
Salud,	1	- Comercio Exterior,	8	- Asuntos Económicos,	1	- Agricultura,	2
- Agricultura,	1	- Economía y Finanzas,	5	- Comercio,	2	- Trabajo y Salud,	1
- Transportes,	2	- Asuntos Industriales y		- Medio Ambiente,	2	- Deportes,	1
		- Científicos (CEEA),	6	- Empleo y Asuntos			
IRLANDA:		- Transportes y Medio		Sociales,	2		
- Asuntos Exteriores,	8	Ambiente,	3	- Obras públicas,	1		
- Finanzas,	3	- Asuntos Sociales y		- Impuestos y Tasas,	1		
- Agricultura,	2	- Política regional,	3	- Justicia,	1		
- Industria, Comercio y		- Asuntos administrati					
Energía,	4	vos,	2	ALEMANIA:			
- Trabajo,	1			- Asuntos Exteriores,	12		
- Turismo y Transportes,	1	ITALIA:		- Economía,	8		
- Medio Ambiente,	1	- Asuntos Exteriores,	12	- Finanzas,	6		
- Asuntos Sociales y		- Agricultura,	3	- Alimentación, Agri-			
Salud,	1	- Tesoro,	2	cultura y Bosques,	5		
		- Finanzas,	1	- Trabajo y Asuntos			
BELGICA:		- Industria,	2	Sociales,	2		
- Asuntos Exteriores,	10	- Interior (consejero		- Transportes,	2		
- Finanzas,	4	jurídico),	1	- Investigación y			
- Asuntos Económicos,	2	- Transportes,	1	Tecnología,	2		
- Agricultura,	2	- Trabajo,	1				
- Correos, Teléfonos y		- Comercio Exterior,	1	LUXEMBURGO:			
Telecomunicaciones,	1	- Salud,	1	- Asuntos Exteriores,	3		
- Empleo y Trabajo,	1	- Banco de Italia,	1				
- Banco Nacional,	1	- Cancillería,	1				

La distribución depende en alguna medida del reparto de los asuntos importantes en las distintas Administraciones nacionales y, por tanto, de la "superioridad" de -- unos Ministerios sobre otros. Así, en aquellos Estados (como es el caso de la República Federal Alemana) donde el Ministerio de Asuntos Económicos tiene una gran relevancia -- en los asuntos comunitarios (más que el ministerio de Asuntos Exteriores), tal situación se proyecta en la organización de las Representaciones Permanentes, que son dotadas a semejanza de la organización administrativa nacional(126).

c) Duración y relevancia política del cargo.

La duración del mandato y la importancia del cargo han sido y son dos características históricas anejas a las representaciones permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas (127).

Como indicabamos en el capítulo anterior (128), la

(126) SALMON, J.J.: op. cit., en Les missions permanentes. ..., vol. I, pp. 589-594.

(127) Sobre la duración del mandato y la movilidad de los miembros de las representaciones permanentes, hasta 1968, consúltese a SALMON, J.J.: op. cit., en Les missions permanentes..., vol. I, pp. 599-609.

(128) Véase la pág. 72 (cuadro III).

importancia que se concedió al COREPER se revela en los -- primeros nombramientos como Jefes de Representación, que - recayeron en los mismos protagonistas a quienes se les confió la gestación de las Comunidades.

Al hablar de relevancia política queremos ser pru-- dentes en la utilización de este término, pues somos cons-- cientes de que los Representantes Permanentes ni son, ni - se conceptúan como hombres políticos durante el ejercicio de sus funciones. Ellos definen su papel como fundamentalmente técnico, refiriéndolo estrictamente a la preparación de las decisiones que adopta el Consejo. Sin embargo, la - incidencia de la preparación en la decisión futura, hace - que la persona a la que se le confía el puesto adquiera una dimensión política. Quizá debieramos hablar de la relevan-- cia política de la persona del Representante Permanente, - pero no de la misión que desempeña en el COREPER como órga-- no comunitario, que formalmente es una tarea preparatoria del más alto nivel de decisión.

Las razones que nos mueven a considerar la importan-- cia y delicada misión acordada a los Representantes Perma-- nentes residen en el hecho de que, desde un principio, se ha encomendado este cargo a personas de una alta cualifica-- ción técnico-económica o elevado prestigio político, y por

un relativamente largo período que permitiese una fructuosa continuidad de los trabajos (129). Además, una vez cesa dos en sus funciones, los Representantes suelen ocupar los puestos más próximos a los Ministros de Asuntos Exteriores o de Asuntos Económicos y algunos han sido nombrados miembros de la Comisión (130).

Aparte de aquellos Representantes Permanentes cuyo cargo ha superado los 10 años (uno, incluso, se aproxima a los veinte años (131)), se observa una cierta estabilidad en los funcionarios que atienden las Representaciones, alcanzando una media de permanencia entre tres y cinco años.

(129) NOEL, E.: op. cit., en *Institutions communautaires et Institutions nationales...*, p. 12.

(130) El señor SCHAUS, Jefe de la delegación luxemburguesa durante las negociaciones del Tratado de Roma y Representante Permanente ante las Comunidades Europeas, - fue nombrado miembro de la Comisión de la CEE el 18 de Junio de 1958.

El señor LINTHORST-HOMAN, Jefe de la delegación holandesa durante las negociaciones de los Tratados de Roma (salvo en la etapa de Messina) y Representante Permanente durante cuatro años y medio, fue también nombrado miembro de la Alta Autoridad (hoy Comisión) de la CECA el 1 de Enero de 1963.

(131) El Representante Permanente belga, J. VAN DER MEULEN fue designado el 15 de Enero de 1959.

Debemos apuntar la excepción de la Representación alemana cuyo personal, especialmente los técnicos, se renueva periódicamente, -cada seis meses o cada año-, a fin de impulsar un mayor acercamiento de los funcionarios de los Ministerios técnicos a los problemas europeos. Este sistema de rotación de funcionarios tiene sus resultados positivos y negativos a simple vista. En efecto, este método contribuye a la "europeización" entendida como "el intercambio mutuo de funcionarios entre las administraciones centrales y las misiones permanentes". Si se organiza bien el sistema se puede adquirir "una real iniciativa en Europa" (132). Pero el aspecto negativo se percibe cuando tal movilidad se acompaña de la ineficacia del personal móvil, precisamente en detrimento de las ventajas que se obtienen de una dedicación continuada (133).

La práctica alemana es aprovechable en la medida en que se conjugue un equilibrio entre ambos objetivos. A nuestro parecer, consistiría en dar un grado medio de estabilidad a los miembros de la representación (no solo a los diplomáticos sino también a los técnicos) y, sin alterar cuantitativa o cualitativamente los efectivos de las Represen-

(132) ZELLENTIN, G.: "Les Missions Permanentes auprès des organisations internationales", vol. IV, p. 75.

(133) SALMON, J.J.: op. cit., en Les missions permanentes. ..., vol. I, p. 609.

taciones Permanentes, se añadirían periódicamente cuadros de los ministerios técnicos. De este modo se respetarían los objetivos que deben cubrir con eficacia los representantes permanentes y su equipo y, de otro, se consigue interesar en los asuntos europeos a las administraciones nacionales, sin darles otras tareas en la Representación que las propias de una acción formativa (134).

d) Rango. Inmunidad y Privilegios.

Los Estados miembros nombran a los Jefes de Representación con el rango de Embajadores "extraordinarios y plenipotenciarios". El rango del Representante Permanente Adjunto aparece con denominaciones varias, entre otras, la de ministro consejero y ministro plenipotenciario (135).

La disposición aplicable para el cumplimiento de las

(134) Este sistema podría ser especialmente aconsejable a posibles nuevos Estados miembros, ya que permitiría la familiarización de la Administración con los problemas y mecanismos comunitarios.

(135) Según la "Guía del Consejo (marzo de 1978)", poseen el rango de "ministro plenipotenciario" los representantes adjuntos de: Alemania, Dinamarca, Holanda, Irlanda e Italia.

Por el contrario, Bélgica tiene un "ministro consejero", Luxemburgo un "consejero" y Gran Bretaña un "ministro".

El representante adjunto alemán no pertenece a la carrera diplomática; procede del Ministerio de Asuntos Económicos.

garantías sobre privilegios e inmunidades es el art. 11 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas (anexo al Tratado de Unión de los Ejecutivos). Su ámbito personal de aplicación se refiere a "los representantes de los Estados miembros" entendiéndose incluidos no solo el Jefe y los miembros de la Representación Permanente sino a todos los nacionales que "participen en los trabajos de las instituciones de las Comunidades,..." (136).

(136) El art. 11 PPI dice así: "Los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las Instituciones de las Comunidades, así como sus consejeros y expertos técnicos, gozarán, en el ejercicio de sus funciones y durante sus viajes con destino a o procedentes del lugar de reunión, de los privilegios, inmunidades y facilidades usuales.

El presente artículo se aplicará igualmente a los miembros de los órganos consultivos de las Comunidades".

El Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades distingue entre las garantías que gozan los participantes en distintas Instituciones, -- así como los representantes de terceros Estados. Así:

- a) los miembros de la Asamblea (art. 8, 9 y 10),
- b) los representantes de los Estados miembros participando de los trabajos de las instituciones de las Comunidades (art. 11),
- c) funcionarios y agentes de las Comunidades (art. 12, 13, 14, 15 y 16),
- d) privilegios e inmunidades de las misiones de terceros Estados acreditados ante las Comunidades -- (art. 17),
- e) jueces, abogados generales, secretario y ponentes adjuntos del Tribunal de Justicia (según el art. 21 se aplican los art. 12, 13, 14, 15 y 18).

La concesión y la garantía de los privilegios e inmunidades de que gozan, incumbe principalmente al Estado - en el cual se han establecido las Representaciones Perma-- nentes, pero igualmente están obligados el resto de los Es tados miembros pues se entiende que el respeto a los privi legios e inmunidades afecta a todos los Estados miembros - donde se realicen los trabajos de las Instituciones comuni tarias.

Cualquier agente de los Estados miembros, portador de una representación en el marco de las tareas comunita-- rias, en cualquier lugar donde sus trabajos se desarrollen, gozará de los privilegios, inmunidades y facilidades usua-- les "durante el ejercicio de sus funciones y en el curso - de sus viajes hacia el destino a o procedentes del lugar - de reunión..." (art. 11 P.P.I.).

La conclusión sencilla e inmediata es que los miem-- bros del COREPER, y en general los de las Representaciones Permanentes, no gozan de un estatuto diplomático distinto del de otras misiones diplomáticas ante el Estado belga. - El gobierno belga ha interpretado que la expresión "privi legios, inmunidades y facilidades usuales" hace referencia a la aplicación del estatuto diplomático a todo personal - oficialmente acreditado en cada Representación (salvo la -

belga, que no goza de privilegio e inmunidad alguno) (137).

2. LA PRESIDENCIA DEL COREPER.

El art. 16 p. 5º del Reglamento provisional interior del Consejo establece que "el Comité estará presidido por el delegado del Estado miembro cuyo representante en el -- Consejo ejerce la presidencia de éste. También ejercerá la de los grupos de trabajo, salvo decisión contraria del Comité".

A su vez, el art. 2 T.U.E. se refiere al ejercicio de la Presidencia en el Consejo y, por expresa referencia de la norma anteriormente citada, debe ponerse en relación con ella: "La presidencia será ejercida por rotación por - cada miembro del Consejo, por un período de seis meses, se gún el siguiente orden de Estados miembros: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Paí ses Bajos y Reino Unido".

(137) Vid. SALMON, J.J.: op. cit., en Les missions Permanentes..., vol. I, p. 573. Una descripción detallada de ciertas particularidades se encuentra en: SALMON, J. J.: ibidem, pp. 572-576. Vid también sobre privilegios e inmunidades: REICHLING, C.: op. cit., pp. 57-61.

Ambas disposiciones están en perfecta combinación - para dar a los trabajos del Consejo el máximo de coherencia y responsabilidad deseable. El presidente del COREPER es, como los presidentes de los grupos de trabajo, el "centro y la bisagra" (138). De él dependen, en gran medida, los progresos en el Comité y en sus grupos. Si en el presidente se dan cita caracteres tales como una gran personalidad, espíritu flexible, habilidad y sentido de la oportunidad, los frutos que se obtengan, pueden ser bien tangibles.

Como el Comité trabaja a dos niveles, embajadores - (COREPER II) y adjuntos (COREPER I), existe, por tanto, una doble presidencia: el Jefe de la Representación Permanente es el presidente del COREPER II y el adjunto lo es del COREPER I. Y si el embajador no puede asistir, el adjunto -- ejercerá la presidencia en la "segunda parte"; a su vez, - si el adjunto no asiste a la "primera parte" se hará representar por el "número tres" de la Representación.

Los factores continuidad y coherencia, que surgen - de ser ocupadas las presidencias del Consejo, del COREPER (II y I) y de los grupos de trabajo por miembros de una --

(138) SASSE, C.: op. cit., p. 113.

misma nacionalidad y bien conocidos entre sí por su anterior trabajo en coordinación o en equipo, dan especial relieve y categoría al mandato presidencial.

a) Duración del mandato.

Un problema, debatido en relación con las medidas encaminadas a una mejora de los mecanismos institucionales, es la duración del mandato. Para E. NOEL, en 1967 (con unas Comunidades de seis Estados), "la duración de seis meses se ha revelado, a tenor del ritmo de las Comunidades, suficiente para permitir ciertos logros, mientras que es demasiado breve para hacer posibles los abusos" (139). En vísperas de la primera ampliación (1972), este autor todavía seguía convencido de que "una Presidencia activa tiene los medios para llevar a término un buen número de propuestas en su semestre..." (140).

En un sentido parecido (aunque referido a las presidencias de los grupos de trabajo), C. SASSE considera que

(139) NOEL, E.: op. cit., en Institutions communautaires - et Institutions nationales..., p. 30.

(140) NOEL, E.: "Le Comité des représentants permanents et l'approfondissement des Communautés", Rivista di Diritto europeo, 1972, nº 1, p. 43.

la ampliación del mandato de seis a doce meses, por sí sola, no proporcionaría muchas ventajas. Y más si se tiene en cuenta, como declara, que más de un presidente soporta con dificultad la duración actual, y que la incapacidad de algunos ocasionaría tantos perjuicios en un año que anularía los éxitos conseguidos en el mismo período por la habilidad de otro (141).

El Informe Tindemans proponía ampliar la duración de la presidencia del Consejo Europeo y Consejo a un año, lo que conduciría a "reforzar la autoridad de la presidencia, permitir un diálogo más continuo entre el Parlamento y el Consejo y dar mayor continuidad a la acción" (142). Evidentemente se entiende que los órganos preparatorios del Consejo seguirían su misma suerte en la prolongación del mandato.

Posiblemente, la objeción que hoy debemos plantear a esta propuesta del Informe Tindemans (de 1975) es que no tiene en cuenta un acontecimiento que hoy está omnipresente en toda discusión comunitaria de orden institucional o

(141) SASSE, C.: op. cit., pp. 115-116.

(142) Bull. C.E., Suppl., 1/76, cap. V, C. 3, p. 32.

material: la ampliación de las Comunidades a Grecia, Portugal y España (143).

R. KOVAR parece decidirse, ante la ampliación, por el mantenimiento del período actual que supondría un ritmo de seis años en la asunción de la presidencia; "recortar - la duración de la presidencia para aumentar la rapidez de la rotación no sería conforme a las exigencias de la continuidad de la acción del Consejo" (144).

Otra propuesta, igualmente autorizada, es la expuesta por G. FITZGERALD. Según el ex Presidente del Consejo, se trataría de hacer coincidir la presidencia del Consejo (de Ministros), del COREPER y de los grupos de trabajo con el ritmo de reunión del Consejo Europeo (145). Es decir, -

(143) De hecho, pensando en esta próxima y segunda ampliación de las Comunidades, casi nadie sostiene el período de un año para el ejercicio presidencial. La razón es bien clara: los Estados disfrutarían del control de la presidencia solamente cada doce años, ritmo -- inadmisibles pues estimularía más las reticencias y - desconfianzas de los Estados que los progresos debidos a una acción continua.

(144) KOVAR, R.: "L'impact de l'élargissement sur les institutions et le droit des Communautés Européennes", Semaine de Bruges, 1978, Collège d'Europe, Bruges, - p. 6.

(145) FITZGERALD, G.: "A Community of Twelve? The opportunities and risk of enlargement", Semaine de Bruges, 1978, Collège d'Europe, Bruges, p. 4. Es también la propuesta del Gobierno francés.

recortar al período actual de seis meses a cuatro. En un - año tres Estados miembros ejercerían la presidencia, coincidiendo con las tres reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno que constituyen el Consejo Europeo. Continuar con - el período de seis meses conduciría -según G. FITZGERALD-, en una Comunidad de Doce, a un ciclo demasiado largo (seís años) en el que el Estado quedaría marginado de la tarea - de dirección. Por el contrario, ejerciéndose cada cuatro - meses, cada Estado recobraría esta responsabilidad cada -- cuatro años, ritmo muy parecido al de la actual Comunidad de Nueve (que es de cuatro años y medio).

A nuestro entender, el período actual de seis meses resulta el más idóneo por diversas razones:

1_ simplifica y clarifica los períodos atribuidos a cada - Estado: dos Estados por año, en dos semestres bien identificables;

2_ la naturaleza del trabajo y los medios de funcionamiento del Consejo Europeo no son comparables con los del Consejo (de ministros), COREPER y grupos de trabajo que tienen unas tareas diarias y deben estar intimamente coordinados, por lo que no es una razón convincente el hacer coincidir el - mandato de la presidencia con el ritmo de reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno (el Consejo Europeo);

3 - cuatro meses puede ser un corto y precipitado período - para presentar algún éxito o para atribuir responsabilidades en carencias o fracasos; es decir, no daría tiempo a recoger los frutos de una labor continuada;

4 - seis meses es un período suficiente para iniciar una discreta colaboración con el Parlamento Europeo (y que en un plazo inferior sería casi imposible).

Quizá el problema más delicado proviene, por un lado, del hecho de que un mandato de seis meses en una Comunidad de Doce, los Estados recuperan el ejercicio de las funciones presidenciales cada seis años, ciclo que se puede estimar, por sí mismo, largo. Y, por otro, somos conscientes de que, ya actualmente, seis meses es, en ocasiones, un período que cubre cómodamente las consecuencias, profundamente negativas, de egoístas actitudes nacionales.

No se trata de prejuzgar la predisposición de los Estados miembros respecto al proceso comunitario, sino, -- simplemente, que durante los seis meses de presidencia un Estado puede bloquear en una cierta medida parte de las propuestas de la Comisión, especialmente cuando tenga un interés distinto que defender. Pero es que si fuese una presidencia de cuatro meses a los efectos negativos de "una congelación" habría que añadir los de un ejercicio precipitado

y sin perspectiva temporal. En definitiva, es posible que un período de seis meses de ejercicio presidencial, cada seis años, suponga menos efectos negativos que cualquier otra solución y daría razonables oportunidades a los Estados celosos del control de la dirección de los intereses - puestos en común.

b) Funciones del presidente.

b') El presidente tiene como primera función la organización interna de los trabajos del COREPER.

1. Distribución de asuntos entre las dos partes del Comité y envío de los mismos a los grupos de trabajo: Cuando el Presidente recibe los dossiers, transmitidos por la Secretaría General del Consejo, nada más llegar éstos, los envía al grupo de trabajo correspondiente para el análisis e informe detallado de los funcionarios expertos. Una vez elaborado este primer informe de los grupos de base del COREPER, es enviado a la presidencia del Comité, quien entonces, con la ayuda de la Secretaría General, examina las -- propuestas de la Comisión y los informes de los grupos de trabajo a fin de situar su preparación, bien en la primera o en la segunda parte del Comité.

De la distribución de asuntos es responsable el Pre

sidente del COREPER II, es decir, el Jefe de la Representación que ostente la presidencia, asesorado por la Secretaría General del Consejo, si bien el representante de la Comisión o un Representante Permanente pueden oponerse a una determinada asignación al COREPER I y exigir su estudio por los embajadores.

El reparto que hace el Presidente no siempre se refiere a la totalidad de la propuesta ya que, a veces, en las iniciativas de la Comisión es conveniente distinguir unos caracteres técnicos, más exactamente, no políticos o politizables que reclaman una preparación más neutral, mientras que otra parte del articulado puede levantar un conflicto de intereses que exige un debate y una confrontación en términos políticos.

Este método de trabajo no debe confundir al observador, pues aunque una misma propuesta sea aparentemente preparada por las dos partes del COREPER, no hay repetición de trabajo ni vigilancia en las tareas de una parte sobre la otra. Se lleva a cabo una preparación de la decisión a partir de dos perspectivas que desgranar separadamente los puntos más o menos conflictivos y sobre los que evidentemente se puede llegar a un acuerdo a un nivel en determinadas extensiones de las propuestas, y, en otro nivel, llegar

también a un consenso en los aspectos más delicados de la compatibilidad última de todos los intereses nacionales en juego.

El presidente desempeña, en esta tarea aparentemente rutinaria de dividir el trabajo, un papel destacable en el acierto de separar unos problemas y hacerlos avanzar, impulsando el consenso parcial que, a su vez, aligere el diálogo político hacia la decisión final.

2. Elaboración del orden del día y convocatoria del COREPER I y II. Una vez determinados los asuntos de competencia de una y otra parte, cada presidente (el embajador en la segunda parte y el adjunto en la primera) es libre en cuanto a la organización y determinación del orden del día de la sesión de su nivel (146). Evidentemente, esta facultad no la ejerce unilateralmente, sino que se fija en coordinación con los otros representantes y, al comenzar la sesión, se somete a la aprobación de los miembros de los diferentes niveles.

(146) Cuestión aparte es la elaboración del orden del día del Consejo, que es realizado por el COREPER y que supone una simplificación del procedimiento. Sin embargo, el Consejo y la Comisión se reservan su derecho de incluir cualquier otro asunto de su competencia. (Vid. NOEL, E.: op. cit., en La decisión..., p. 42-43.

Igualmente, los dos presidentes son responsables de la convocatoria de cada parte, aunque la celebración de las reuniones tienen una periodicidad semanal regular.

Para fijar el orden del día, los presidentes actúan según criterios objetivos, contrastados con el resto de -- miembros de una y otra parte respectivamente, bien en base al estado de elaboración de los informes remitidos por los grupos de trabajo, bien en base a razones de oportunidad - política de la apertura de una discusión. Esta función que ejercen los Presidentes, aunque pueda calificarse de burocrática, adquiere una cierta importancia como criterio orientador y límite del debate en las sesiones.

3. Dirección de los debates. Durante las sesiones el presidente concede los turnos de palabra para que cada delegación exponga sus posiciones; después de consumido el tiempo de intervenciones, el presidente suele hacer un resumen de lo expuesto, señalando el grado de acercamiento de las posiciones y las disparidades de puntos de vista constatados.

b'') Coordinación, impulsión y conciliación.

El hecho mismo de que los presidentes de las dos partes del COREPER tengan la misma nacionalidad que los de los

grupos de trabajo empieza ya por facilitar la función coor
dinadora de los trabajos preparatorios del Consejo que asu
me la presidencia del COREPER I y II.

Con motivo de la presidencia intensifica sus relacio
nes con los miembros de las representaciones y con la Comi
sión (el presidente de la Comisión y el del COREPER II se
entrevistan cada semana). En esos contactos con los miem
bros de las distintas delegaciones va sondeando las posi--
ciones de unos y otros, los principales puntos de conflic
to que plantean los dossiers en los grupos de trabajo, se
interesa por los progresos y dificultades a ese nivel; va
constatando la madurez de reflexión sobre los asuntos pen
dientes de resolución y tratará de averiguar si algún Esta
do opondrá resistencia a la adopción de una propuesta y --
que alternativas serían posibles para hacerles ceder en su
posición.

Gozando de esa posición clave, la habilidad de un -
presidente desempeñará una acción importante a la hora de
llegar a una decisión. Si el presidente se apercibe de que
un asunto obtiene el consenso de todas las delegaciones o
de casi todas y la objeción de alguna no es fundamental, en
esas circunstancias estimará conveniente no dilatar el pla
zo de inclusión de ese asunto en el orden del día más próxi

mo. El consenso alcanzado por las otras partes puede hacer inclinar favorablemente a la delegación aún indecisa. Saber esperar con sentido de oportunidad es una de las virtudes de un presidente que dan impulso a los trabajos en un clima de confianza y consenso.

Igualmente, si una discusión se presentase muy controvertida, y fuese difícil o imposible seguir sobre ella, peligrosando incluso otros acuerdos, el presidente tratará de evitar un debate que ahonde las diferencias y propondrá retrasar su examen, bien reenviándolo a otra sesión o bien proponiendo un estudio más profundo por un grupo ad hoc -- (147).

La misión conciliadora de la presidencia encuentra su máxima expresión en la formulación del llamado "compromiso de la presidencia".

El presidente se encuentra en una situación privilegiada respecto a la Comisión, ya que ésta está presente -- simplemente como invitada, y se encuentra, por así decirlo, más aislada. La presidencia conoce, por experiencia o por

(147) Cons. NOEL, E.: op. cit., en *Institutions Communautaires et Institutions nationales...*, p. 33; NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en *Rivista di Diritto Europeo*, 1972, nº 1, p. 43.

conversaciones confidenciales u oficiosas, las posibilidades de cada delegación y en qué aspectos se puede transigir. Por ello, en caso de disensión puede tratar, en primer lugar, como dice E. NOEL (148), de proteger la propuesta de la Comisión, haciendo ver que la postura de ésta es la que encarna, con más garantías, el interés de todos, y a veces recurre a los argumentos propios de la Comisión para sacar adelante la propuesta original.

Pero, además, el presidente tiene una misión de conciliación propia, de tal modo que si fracasa la propuesta de la Comisión, así como su gestión en favor de la misma, buscará presentar una nueva alternativa que a ser posible goce del favor de la Comisión. Y entonces comienza un nuevo esfuerzo de apoyo, esta vez, de la Comisión hacia la solución presentada por el presidente del COREPER (I ó II parte), aunque a la Comisión "le habría sido difícil formularla" - (149). Es de hecho una entente de apoyo mutuo.

(148) NOEL, E.: op. cit., en Institutions communautaires et Institutions nationales..., p. 35.

(149) NOEL, R., y ETIENNE, H.: "Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission", en "La décision...", op. cit., pp. 52-54; SALMON, J.J.: "Le rôle des représentations permanentes", en "La décision...", op. cit., pp. 72 y 73.

El compromiso de la presidencia se sitúa en el marco de contactos frecuentes y regulares entre el presidente de la Comisión y el del COREPER (II), especialmente una entrevista semanal que permite, a través de una relación directa de alto nivel, conocer las posiciones de una y otra institución (Comisión y Consejo -al que está subordinado - el COREPER-) y llegar a un mejor entendimiento en la aproximación de las soluciones.

c) La imparcialidad del Presidente.

A primera vista, el ejercicio de la función presidencial por un Jefe de Representación (o su adjunto) hace levantar sospechas sobre la posibilidad de que aprovechase - este período para obtener el máximo de beneficios para su delegación. En efecto, hay una desconfianza inicial en el actual sistema de ejercicio de la presidencia por los propios Estados miembros, extensible a la ejercida desde el - Consejo y los cientos de grupos de trabajo.

Como primera medida, para cubrir unas mínimas apariencias de neutralidad, el presidente del COREPER (I y II) "abandona" su puesto al frente de la Representación, ostentándolo durante ese período el adjunto. Ya no representa a su Estado en el Comité segunda parte, sino que al frente -

de la delegación irá el adjunto; y, consecuentemente, en la primera parte el adjunto es el presidente, y encabeza la delegación el "número tres" de la Representación; para el resto de los grupos de trabajo se sigue la misma táctica.

De este modo, por un lado, el presidente no es un protagonista parcial en la defensa de los intereses nacionales; adquiere una posición elevada, por encima de cualquier delegación, sin tener que encarnar una representación. El representante permanente ya no "utilizará" los servicios de la Representación Permanente, sino que para su auxilio contará con la inestimable y neutral asistencia de la Secretaría General del Consejo.

Por otra parte, quien ejerce la presidencia se ve liberado de una gran parte de trabajo, el habitual como Jefe de Representación o adjunto, y puede dedicarse casi con exclusividad a esa responsabilidad, que le exige tacto y tiempo.

El esfuerzo por el distanciamiento de los intereses nacionales es más visible, y más fácil en los pequeños y medianos Estados; es el caso de Luxemburgo, cuya representación permanente en períodos de presidencia es considerada como la más neutral y eficaz impulsora y mediadora del interés comunitario. En el caso de los grandes Estados, la

imparcialidad es más difícil de alcanzar, porque hay que - hacer muchos equilibrios con los grandes intereses puestos en juego (150). Sin embargo, un buen índice de la existencia de una conciencia de neutralidad está en el deseo de - todos los Estados de alcanzar el máximo de progresos y resultados concretos durante su mandato (151), aunque "es naturalmente muy difícil olvidar de un día a otro los intereses nacionales que se han defendido durante tanto tiempo" (152).

d) Su importancia política.

Reiteramos nuestro deseo de prudencia al hablar de la importancia política de la presidencia del COREPER. No olvidamos que, en principio, el COREPER no es un órgano po-
lítico, sino de preparación de decisiones, -y por tanto técnico-, y que sus miembros y la presidencia no desean apare-

(150) J.V. LOUIS describe el papel, bastante imparcial, -- ejercido por las presidencias francesa y alemana en un asunto concreto en el que estaban interesados favorablemente (LOUIS, J.V.: "L'adoption du premier -- mandat de négociation avec l'Autriche, 2 mars 1965", en Les missions Permanentes..., vol. II, pp. 423-424.

(151) Cons. SALMON, J.J.: op. cit., en Les missions permanentes..., p. 661; NOEL, E., et ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 43; y VAN RIJN, T.P.: op. cit., pp. 654-655.

(152) VAN RIJN, T.P.: op. cit., p. 654.

cer ni ser considerados como relevantes políticamente. Por este motivo, nos limitaremos a enunciar aquellos aspectos que inducen a estimar una cierta repercusión política en las funciones de la presidencia del COREPER.

El presidente del COREPER (II) ejerce funciones de representación frente a terceros Estados como plenipotenciario designado por el Consejo. Así, se puede constatar que él firma y preside delegaciones en nombre de la Comunidad (153). Este poder de representación es un trasunto del que goza el Presidente del Consejo (154). A su vez, como veremos más adelante, esta misión de representación es una consecuencia de las responsabilidades amplias que el COREPER asume en las relaciones exteriores de la Comunidad, siendo precisamente en el COREPER II (embajadores) donde se examinan las relaciones exteriores.

De los factores continuidad y coherencia que caracterizan el ejercicio de la presidencia resultan algunas po

(153) El Presidente del COREPER puede presidir los Consejos y Comités de Asociación de los Estados africanos, del Caribe y Pacífico (A.C.P.), Grecia, Turquía, Chipre, Malta, Marruecos y Túnez.

(154) Cons. AYRAL, M.: "La Présidence du Conseil", R.M.C., nº 184, abril 1975, p. 163 y ss.

sibilidades de acción política, especialmente a través de las tareas de dirección e impulsión que permiten aplazar o dinamizar las discusiones o centrar el debate en términos de discusión política. Una característica que hay que valorar justamente es que el presidente del COREPER (I y II, y durante todo el semestre), como el mismo COREPER, es invariable en su composición personal, no siendo afectado por las materias sobre las que se delibere, a diferencia de lo que sucede en el Consejo, donde el Presidente y sus miembros varían de titular (no de nacionalidad) según sea un Consejo Agrícola, de Asuntos Generales (protagonizado por los Ministros de Asuntos Exteriores), Economía, etc.

Quizá la faceta más destacable sea la del Presidente del COREPER como proveedor del llamado "compromiso de la - Presidencia" al que nos hemos referido en páginas anteriores.

3. LA PRESENCIA DE LA COMISION.

a) Fundamento jurídico.

El fundamento jurídico estricto de la presencia de la Comisión en las sesiones del COREPER reside en el art.

16, p. 4 del R.i.p. del Consejo. Este dice así: "Salvo decisión contraria del Consejo, la Comisión está invitada a hacerse representar en los trabajos del Comité y de los -- grupos de trabajo".

Ahora bien, situándose el Comité en el marco institucional del Consejo, esta norma hay que enlazarla con aquellas otras que establecen un paralelismo en cuanto a la invitación de presencia de la Comisión en el Consejo, así como su relación directa con el principio fundamental que rige las relaciones institucionales en la Comunidad, cual es el de la colaboración Consejo-Comisión. En efecto, según V. CONSTANTINESCO, el COREPER aparece "como la institucionalización del principio de la colaboración" entre ambas instituciones (155).

Luego, el art. 16, p. 4 del R.i.p. ha reproducido a nivel del COREPER el art. 3 b) del mismo texto legal, que invita a la Comisión a participar en las deliberaciones del Consejo y que prevé, también, la posibilidad de que el Consejo decida deliberar sin su presencia.

(155) CONSTANTINESCO, V.: "Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés", Paris, 1974, - LGJL, pág. 345.

Parece lógico que siendo el COREPER el órgano principal de preparación de los trabajos del Consejo, en cierta manera "repita" la práctica que tiene lugar en el nivel superior del que depende. El principio de la colaboración entre el Consejo y la Comisión está previsto por el art. - 15 T.U.E. (156): "El Consejo y la Comisión mantendrán entre sí consultas recíprocas y establecerán, de común acuerdo, las modalidades de su colaboración".

Una importante opinión doctrinal, J. MÉGRET, consideraba que el más importante lazo orgánico entre los dos - ejecutivos es la asistencia de la Comisión a los trabajos del Consejo, asegurando así una permanente colaboración -- institucional (157).

b) Funciones de la Comisión.

Las funciones que la Comisión desempeña en el COREPER en cierto modo refuerzan el propio fundamento de su presencia en las reuniones de los representantes permanentes.

(156) Este artículo sustituye a los ya derogados 162 CEE y 131 EURATOM.

(157) MÉGRET, J.: "Le rôle des Conseils des Ministres" en "La décision...", op. cit., p. 20; del mismo autor, "Les Conseils", en Les Nouvelles, op. cit., párrafos 668-670.

Tales funciones pueden concretarse en las siguientes:

- defensa e interpretación de sus propuestas
- arbitraje y conciliación
- participación en la formación de los actos del Consejo.

b') Defensa e interpretación de sus propuestas.

La participación de la Comisión en el proceso legislativo no se detiene en la formulación de propuestas, sino que se siente obligada a vigilar la suerte de su iniciativa, ya sea defendiendo, interpretando o modificándola en los diferentes estadios que va a recorrer desde que salió de su directa elaboración.

Hay que tener en cuenta que no hay fases rígidas en la mecánica legislativa (158), ni tampoco en la formulación de las distintas orientaciones que la Comunidad debe presentar, tanto en su política general interna como en los grandes foros internacionales. No cabe decir hasta aquí la fase de la propuesta de la Comisión y a partir de ahí se inicia la decisión. No hay responsabilidades separadas sino

(158) "La Comisión está de acuerdo en estimar que el procedimiento legislativo de las Comunidades Europeas se caracteriza por la apertura". Así lo declaraba la Comisión en la respuesta a la pregunta escrita del parlamentario O'HAGAN nº 739/74 sobre "el procedimiento legislativo de la Comunidad", J.O.C.E., nº C 122 de 2-6-1975, p. 12.

responsabilidades compartidas. En un proceso plural y complejo de formación de la voluntad hay una responsabilidad común sobre unos objetivos que se definen en común, por lo que resulta difícil disociar a la Comisión de la fase decisoria del Consejo, limitando su responsabilidad a la formal de presentación de iniciativas legislativas.

Por ello, creemos que la protección del derecho de iniciativa de la Comisión es la más importante función y - el fundamento de la presencia de aquella en los trabajos - preparatorios del Consejo y en el Consejo mismo, así como el derecho que la Comisión tiene sobre la suerte de su propuesta, mientras continúa en esa condición de propuesta -- (art. 149, 2º): "En tanto el Consejo no haya decidido, la Comisión podrá modificar su propuesta inicial, especialmente en el caso de que la Asamblea haya sido consultada sobre dicha propuesta". Luego, es necesaria su presencia en el - Consejo, COREPER y otros órganos auxiliares, porque en el curso de la preparación o discusión, y antes de la decisión formal del Consejo, la Comisión puede introducir modificaciones.

El Consejo no puede prescindir de la Comisión en los sucesivos estadios de la formación de la voluntad comunitaria porque aquél y sus órganos preparatorios siempre esta-

rían situados "en el marco de pensamiento elegido por la - Comisión" (159), a través del exclusivo derecho de propuesta de ésta, que "permite a la Comisión aportar en la concepción de las decisiones más importantes, una unidad de vi-- sión inspirada en el interés comunitario" (160).

b'') Arbitraje y conciliación.

La Comisión tiene, además, una función de arbitraje y conciliación de los diferentes intereses de los Estados miembros (161). Precisamente, tales intereses se presentan

(159) MEGRET, J.: op. cit., en "La décision...", p. 21.

(160) CARTOU, L.: "Le rôle de la Commission", en "La déci-- sion...", op. cit., p. 5.

(161) Esta es una misión general que se le atribuye a la - Comisión, y que justifica su presencia en las reuniones del COREPER. Hay otros casos concretos en los -- Tratados que evidencian ese papel conciliador. Por - ejemplo, los art. 170 CEE y 142 EURATOM, de redacción idéntica, establecen la obligación para todo Estado miembro de acudir previamente a la Comisión antes de presentar contra otro Estado miembro un recurso judicial sobre una pretendida violación de obligaciones derivadas del Tratado. Ese dictámen previo a la in-- tervención judicial le confiere a la Comisión una misión de arbitraje como órgano responsable de los intereses comunitarios.

El mismo art. 148, 2º CEE y 118, 2º EURATOM, conceptúa al derecho de propuesta de la Comisión como - conciliatorio de los intereses de los Estados miembros al permitir una mayoría más flexible en la adopción de la decisión por el Consejo, si ésta se adopta según la propuesta de la Comisión.

con toda su fuerza e intentan ser incluidos en la fase final de adopción de la propuesta por los miembros del Consejo, puede llegar, legitimamente, a modificar la propuesta de la Comisión, modificación que debe ser acordada unánimemente según el art. 149, 1º CEE y 119, 1º EURATOM. Ante la posibilidad de un eventual enfrentamiento de intereses nacionales o de anteposición de éstos al interés común, la Comisión tiene la obligación de salvaguardar el interés comunitario contemplado en la propuesta, o bien buscar una alternativa que, superando las dificultades, concilie del mejor modo las aspiraciones nacionales. En palabras de E. NOEL y H. ETIENNE, al participar la Comisión en los trabajos preparatorios del Consejo, tiene "la doble función de defender los intereses de la Comunidad y conciliar a los Estados miembros sobre la propuesta de la Comisión" (162).

b''') Participación en la formación de los actos del --
Consejo.

Por otra parte el art. 155 p. 3º CEE y 124 p. 3º EU

(162) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en "La décision...", p. 51; y estos mismos autores son también de la opinión de que mediante la modificación de la propuesta, la Comisión hace coincidir su misión de iniciadora y conciliadora (op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 42).

RATOM, además de atribuir a la Comisión un poder de decisión propio en las condiciones previstas por los Tratados, dice que la Comisión "participa en la formación de los actos del Consejo " en las mismas circunstancias. Por la redacción - de este artículo, más exactamente, por su alusión a unas - modalidades establecidas en cada caso concreto, esta norma se sitúa como una base jurídica general a la que referir - tales situaciones concretas (derecho de propuesta, presentación de dictámenes, asistencia al Consejo o a las reuniones de los órganos preparatorios, etc.,) en las que la Comisión participa.

c) Casos de exclusión de la Comisión.

Según el art. 16 p. 4 del R.i.p. del Consejo, éste podría decidir la no presencia de la Comisión (163) en las sesiones del COREPER (e igualmente deliberar en el seno del Consejo sin la presencia de aquella, -art. 3 b del mismo - texto-).

¿En qué casos podría el Consejo excluir a la Comi--

(163) No se conoce ningún caso de rechazo de la presencia de la Comisión. Si se tratan asuntos que no le afectan, no se le invita a salir de la reunión, sino que se la considera como ausente.

sión de los trabajos de preparación (COREPER y grupos de trabajo) y de las deliberaciones del Consejo? Teniendo en cuenta este "sistema pluripolar de relaciones interinstitucionales" (164), en principio, el Consejo no está facultado para rechazar la presencia de la Comisión en las reuniones del COREPER (o de sus grupos de trabajo), ni tampoco de las sesiones del Consejo cuando se tratan asuntos que afectan al interés comunitario y, especialmente, cuando se exige una propuesta de la Comisión para adoptar una decisión.

Por el contrario, si la competencia sobre una decisión recae exclusivamente en el Consejo (en los casos excepcionales en que los Tratados no exigen la intervención o iniciativa de la Comisión), solo entonces el Consejo podría, en virtud del art. 3 b) y 16, 4º del R.i.p., excluir a la Comisión (165).

(164) Así se expresa, WIRSING, E.: "Tâches et position de la Commission dans la structure constitutionnelle de la Communauté Economique Européenne", R.M.C., 1965, nº 80, Mayo, p. 217.

(165) Así lo creen también, BAHR, P.: op. cit., p. 97; -- SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", pp. 662-664.

Efectivamente estas sesiones a las que la Comisión podría no ser invitada serían reuniones en las que el COREPER se ocupa de problemas internos de la Comunidad o trata, estrictamente en calidad de "Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros", aquellos asuntos que los Tratados confían a la intervención de éstos.

Tales problemas internos de la Comunidad son, por ejemplo:

- modificación del número de jueces, (art. 165, 4º CEE y - 137, 4º EURATOM),
- modificación del número de abogados generales (art. 166, 3º CEE y 138, 3º EURATOM),
- remuneraciones y pensiones de los miembros de la Comisión, de los jueces, abogados generales, etc., art. 6 TUE,
- modificación del número de miembros de la Comisión, art. 10, 1º del TUE.

Tampoco participa la Comisión, y podría ser excluida, de aquellas reuniones de preparación de decisiones que los Tratados confían a los gobiernos de los Estados miembros. Son casos, pues, que los Tratados no llaman a decidir a los órganos comunitarios, sino que expresamente reservan la competencia a los Gobiernos. Los representantes permanentes preparan las deliberaciones, -y decisiones correspon-

dientes-, que tomarán los "Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo". Insistimos en que son decisiones que se adoptan por los ministros o sus representantes porque los Tratados solicitan la intervención de los representantes de los gobiernos, -a título de la cooperación y coordinación intergubernamental-, y no en funciones de un órgano de la Comunidad. Hay, por -tanto, una voluntad expresa por parte de los Tratados de -que los Estados adopten una decisión de manera concertada en tanto que Estados, es decir, hay "una voluntad de llevar esas decisiones fuera del sistema institucional" y, en consecuencia, la "Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros" se reúne en vista de adoptar "acuerdos de ejecución de una disposición particular del -Tratado" (166).

(166) LOUIS, J.V.: "Les décisions des Représentants des Gouvernements des Etats membres", en Les Nouvelles, op. cit., párrafos 1174 y 1177 respectivamente.

Aparte de la preparación de acuerdos de ejecución de disposiciones particulares de los Tratados, el CO REPER puede examinar, también sin la presencia de la Comisión, aquellas otras reuniones de la "Conferencia" que pueden tratar y decidir "ententes o acuerdos para lelos para ejercer conjuntamente un derecho reconocido por el Tratado a cada Estado aisladamente" (LOUIS, J.V.: op. cit., párrafo 1178). Estas decisiones tienen un carácter de impulsión y tratan de hacer progresar la cooperación y la integración.

Tales decisiones no son actos de una institución de la Comunidad, el Consejo, en tanto que órgano de la Comunidad, sino como un órgano de la colectividad que forman esos Estados, (vid. C.J. C.E. 38/69 18-II-1970, (Commission c./ République italienne, Rec., cont.

Decimos que la Comisión no suele participar y podría ser excluida, pero lo cierto es que asiste a este género - de reuniones en las que se preparan las decisiones, por -- ejemplo, sobre:

- las sedes de las Instituciones de las Comunidades (art. 216 CEE, 189 EURATOM, 77 CECA)
- adhesión de nuevos Estados (art. 237 CEE, 204 EURATOM)
- revisión de los Tratados (art. 236 CEE, 204 EURATOM)
- nombramiento de jueces y abogados generales (art. 167 -- CEE, 139 EURATOM)
- nombramiento de miembros de la Comisión (art. 11 TUE). -
(Como se trata de una decisión de los gobiernos que afecta directamente a la Comisión, ésta no está presente).

(166) cont.: 1970, XVI, p. 57), y donde los representantes de esos Estados "se conciertan y determinan el principio y las modalidades de lo que desean hacer en común" Vid. C.J. C.E., de 31-III-1971 (Commission c/. Conseil, 22-70, AETR), Rec. 1971, p. 288).

Cons. la Resolución del Parlamento europeo, de 8-5-69, sobre "los actos de la colectividad de Estados miembros de la Comunidad, así como sobre los actos - del Consejo no previstos por los Tratados", (J.O.C.E., nº C 63 de 28-5-1969). En dicha Resolución constatan que los actos de la colectividad de Estados miembros son convenciones internacionales (punto d), pero mantienen estrecha relación con el Derecho Comunitario pues tratan de la aplicación de los Tratados, se fundan en ellos o sobre disposiciones de Derecho derivado, y se preparan y ejecutan sobre la base de una cooperación de las Instituciones comunitarias y se adoptan "en el seno" o "en el marco del Consejo" (punto e). En otros extremos de esta importante Resolución destaca el punto nº 5 que precisa el deber de participación estrecha de la Comisión en la preparación y adopción de tales decisiones.

d) La representación de la Comisión.

El art. 16 p. 4º del R.i.p. del Consejo invita a la Comisión a estar presente en las sesiones del COREPER mediante una representación. Y en efecto "la Comisión, consciente de la importancia del Comité de Representantes Permanentes, adoptó rápidamente medidas especiales para dar - continuidad y eficacia a su representación en éste" (167).

El texto citado insinúa la conveniencia de que los miembros de la Comisión no acudan personalmente al COREPER, pues razones protocolarias, jurídico-institucionales y políticas desaconsejan su presencia personal. En su lugar asisten otras personas, muy ligadas al colegio ejecutivo, como son los altos funcionarios de la Secretaría General de la Comisión, directamente dependiente del Presidente de la misma. Excepcionalmente, han asistido Comisarios que no han - puesto reparos en presentar o defender personalmente una - propuesta en el mismo COREPER (168).

Para estar presentes en los dos niveles del COREPER la representación de la Comisión se divide las tareas. Al

(167) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en "La décision...", p. 52.

(168) Sobre la importancia y alcance de este comportamiento véase el cap. VIII, p. 350 y ss.

COREPER "segunda parte" (embajadores) asiste al Secretario General adjunto, y a veces el Secretario General mismo. Al COREPER "primera parte" (adjuntos) asiste algún consejero principal encargado de las relaciones con el Consejo.

Como decíamos hay razones profundas que mueven al ejecutivo supranacional a no estar presente personalmente en las sesiones del principal órgano auxiliar del Consejo. Los argumentos protocolarios se refieren al elevado rango de los Comisarios, comparable, *mutatis mutandis*, al que de sempeñan los ministros a nivel nacional, situándose la Comisión a una altura paralela a la del Consejo (de Ministros). Dándose estas circunstancias de desigualdad respecto del CO REPER, los miembros de la Comisión no deben entablar relaciones institucionales directas con un órgano que constitu cionalmente tiene una misión secundaria, justamente de auxi lio del órgano con el que la Comisión está obligada a cola borar, pero directamente solo con él.

Las razones jurídico-institucionales son las de más peso. En efecto, los Tratados establecen como *partenaires* del principal diálogo institucional al Consejo y a la Comi sión. Es decir, una dialéctica que se desarrolla entre los representantes de los gobiernos (ministros o equivalentes) y los miembros de la Comisión, según el art. 15 TUE, y en

innumerables otros artículos donde ese diálogo se instrumenta a través del derecho exclusivo de propuesta de la Comisión y de la respuesta que solo puede emanar del Consejo. Es una coparticipación que exige una relación directa entre los dos órganos ejecutivos, sin descender a los niveles inferiores dependientes de uno u otro. El equilibrio institucional de los Tratados, (al menos teórico, reflejado en el monopolio de la iniciativa por la Comisión y en la decisión del Consejo, -basada en ese "marco de pensamiento elegido por la Comisión", salvo modificación unánime de aquel-), -se desvirtuaría, si la propuesta no fuese recogida y dirimida en el Consejo, sino por un órgano auxiliar -el COREPER- que no hace frente a las responsabilidades jurídicas que -los Tratados hacen recaer sobre el Consejo ni a las responsabilidades políticas que acompañan al cargo ministerial.

Por ello, como hemos señalado, la Comisión nunca modifica formalmente su propuesta en el COREPER. A este nivel la Comisión introduce posibles cambios como "hipótesis de trabajo" para poder seguir examinando el texto en otros aspectos. Después, si lo estima conveniente, introduce formalmente la modificación cuando la propuesta llega al Consejo, pero nunca antes.

Además, hay otros motivos de carácter político que

invitan a creer que la Comisión desea reservar y contrastar sus argumentos directamente, en un plano de igualdad, ante los ministros mismos. Estos no están limitados por los márgenes de las instrucciones, como es el caso de los Representantes Permanentes, sino que son ellos mismos, los ministros, quienes dan las instrucciones y conocen bien la elasticidad de sus posibilidades de maniobra: saben hasta dónde pueden ir en su capacidad de transacción, y en qué momento deben ceder. También, porque a nivel del Consejo, la discusión pierde el carácter técnico de las fases anteriores (grupos de trabajo, COREPER) y se entabla en términos políticos, y es entonces cuando la Comisión puede hacer valer la fuerza política de sus argumentos en un diálogo que aparece en términos políticos por ambas partes. Si la Comisión no viese otra salida que la del compromiso, es preferible hacer valer éste, -como solución claudicatoria de su inicial propuesta-, ante los ministros mismos y no ante -- unos altos funcionarios nombrados por los gobiernos (169).

¿De qué forma coordinan su trabajo los representantes de la Comisión? Los distintos representantes de la Co-

(169) SALMON, J.J.: op. cit., en "La décision...", p. 656.

misión en las reuniones del COREPER envían información separada sobre cada asunto tratado a todos los miembros de la Comisión (y además a otros altos funcionarios de la Secretaría General o del Servicio Jurídico, o de la Dirección General correspondiente).

Estas "notas" conciernen a temas concretos. En ellas se hace una exposición general del tema discutido, y se resumen las diferentes posiciones. Se informa también de los encargos que hace el COREPER a sus grupos de trabajo en los distintos puntos del tema o bien si son solicitudes que hace el COREPER a la Comisión. Los representantes de la Comisión suelen hacer comentarios acerca de si las delegaciones actuaban bajo instrucciones de sus Administraciones.

De este modo, a través del informe, (que aunque breve es una síntesis suficiente sobre cada extremo discutido), la Comisión tiene conocimiento del estado de la discusión en el COREPER, reflexiona sobre su actuación y sobre nuevas instrucciones a sus representantes, y, en general, acerca de la suerte de su iniciativa en el futuro Consejo en que deba ser adoptada (170).

(170) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions communautaires et institutions nationales...", p. 35-36.

4. LA ASISTENCIA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO.

Se habla de la asistencia de la Secretaría General del Consejo, tanto en el sentido de su presencia física en las reuniones del Comité como en el sentido estricto de -- ayuda.

¿Porqué asiste a las reuniones del COREPER? El Reglamento interior provisional (art. 16) no la menciona al hablar de los participantes en las sesiones del COREPER. Sin embargo, parece lógico pensar que si es un "servicio a disposición de una institución: el Consejo de ministros" (171) sirva también a los órganos auxiliares de éste (como al COREPER mismo, al Comité Especial Agrícola, al Comité del -- art. 113, a los comités de asociación, etc.) y a todas aquellas reuniones emparentadas con el Consejo (así, la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados - miembros).

(171) VIGNES, D.: "Le rôle du Secrétariat des Conseils" en "La décision...", op. cit., p. 76. Queremos recordar, siguiendo las precisiones de D. VIGNES, que la Secretaría General del Consejo, (a diferencia de la Secretaría General de la ONU, que es órgano principal), - no es una institución, no tiene personalidad, no puede comparecer ante el Tribunal de Justicia y no tiene presupuesto. Ni tan siquiera es un órgano subsidiario.

Su concurso tiene una gran importancia ya que es el servicio permanente del Consejo y asume desde tareas puramente materiales de organización hasta funciones de carácter intelectual (técnicas o jurídicas) (172). Como dice V. CONSTANTINESCO "las fronteras entre las funciones administrativas y funciones políticas de la Secretaría es delicada de determinar" (173). Entre las primeras se responsabiliza de los servicios de traducción, administración, reuniones, etc.; y entre las segundas, asegura un asesoramiento especializado en relaciones exteriores, mercado interior, energía, libre circulación de trabajadores, seguridad social, agricultura, política económica y financiera, energía, servicio jurídico, etc. (174).

La tarea general que desempeña durante las reuniones es la labor propia de "secretaría". Es decir, levantar acta de las reuniones del COREPER: intervenciones, informes elaborados por éste o por sus grupos de trabajo, "acuerdos" -

(172) MÉGRET, J.: "Le Secrétariat général des Conseils", - en "Les Nouvelles", op. cit., párrafo 728.

(173) CONSTANTINESCO, V.: op. cit., p. 348.

(174) Según J. MÉGRET se ha reprochado que al crear la Secretaría General del Consejo los gobiernos habían -- querido constituir una administración que duplica la de la Comisión (op. cit., en Les Nouvelles, párrafo - 732).

que se adoptan, encargos que se soliciten, etc.; es responsable de la comunicación de la convocatoria de las sesiones a los interesados, y en general de cualquier comunicación entre el COREPER y el Consejo y Comisión.

Asiste especialmente al Presidente del COREPER (de la primera y segunda parte): en la elaboración del orden del día, en el envío de las propuestas a los diferentes grupos de trabajo para su primer examen, en la asignación de materias a un nivel u otro del COREPER, etc., y en general se pone a su servicio durante la presidencia ya que durante ese período su titular no utilizará en sus funciones los efectivos de su Representación permanente. También, durante las sesiones del COREPER, los representantes de la Secretaría General prestan especialmente su concurso en el análisis e interpretación jurídica de los textos, en cuestiones de procedimiento, e, incluso, con su consejo, participan en la búsqueda del compromiso al ocupar una posición independiente respecto de cada uno de los gobiernos (175). Precisamente, para V. CONSTANTINESCO la nota más relevante del cargo de Secretario General del Consejo es el carácter "diplomático" de su actividad como mediador en las negociaa

(175) VIGNES, D.: op. cit., p. 76.

ciones Consejo-Comisión (176).

Por otra parte, la Secretaría General interviene di
rectamente en la preparación y redacción de textos legislaa
tivos en los casos en que el Consejo puede decidir sin la
base de una propuesta de la Comisión (177).

Al ser un servicio permanente, acumula una larga ex
periencia que beneficia claramente a las tareas preparato-
rias asumidas por el COREPER.

(176) CONSTANTINESCO, V.: op. cit., p. 348.

(177) MÉGRET, J.: op. cit., en Les Nouvelles, párrafo 731.

CAPITULO IV

FUNCIONAMIENTO Y METODO DE TRABAJO DEL COREPER

1. INTRODUCCION.

2. DESDOBLAMIENTO DEL COMITE.

- a) Significación de las dos partes del COREPER.
- b) Criterios de distribución del trabajo.
- c) Distribución de las tareas.

3. LAS TAREAS DEL COREPER.

4. LA CREACION DE GRUPOS DE TRABAJO.

- a) Las tareas de los grupos de trabajo.
- b) Composición de los grupos.
 - b') Miembros de las Representaciones Permanentes y otros funcionarios nacionales.
 - b'') La presidencia de los grupos de trabajo.
 - b''') La representación de la Comisión.
 - b''''') La asistencia de la Secretaría General del Consejo.

c) Clases de grupos de trabajo.

d) Clasificación de los grupos de trabajo dependientes
directamente del COREPER.

1. INTRODUCCION.

Es difícil separar el estudio del método de trabajo de las tareas y del ámbito material sobre el que se extiende su sistema de preparación de los trabajos del Consejo.

En efecto, una gran parte del funcionamiento del Comité se apoya en el sistema de grupos de trabajo, cuya creación es a su vez una de las tareas asignadas al COREPER.

La principal tarea que le atribuye el art. 4 del -- Tratado de Unión de los Ejecutivos es la preparación de los trabajos del Consejo. Pero la preparación consiste, principalmente, en un sistema de examen de la propuesta, basado en el estudio de los grupos de trabajo, que llega a aproximarse al acuerdo global: si el resultado de la preparación es el acuerdo entre los representantes permanentes de los Estados miembros (y de la Comisión en su caso) ésta irá en el orden del día del Consejo como "punto A" siendo aprobada sin debate. Si, por el contrario, la propuesta presenta especiales dificultades, se reenviará al Consejo como punto B, para que sea debatida directamente por éste. Luego, su principal tarea está estrechamente ligada a su modo de funcionamiento.

2. DESDOBLAMIENTO DEL COMITE.

a) Significación de las dos partes del COREPER.

Desde la creación del COREPER, en 1958, hasta 1962, éste estaba compuesto únicamente por los Jefes de las Representaciones Permanentes, es decir, propiamente eran -- ellos los titulares del Comité en su calidad de Representantes Permanentes de los Estados. Junto al embajador, y -- con el fin de asesorarle, acudían el representante adjunto y otros funcionarios de la Representación Permanente o de la Administración.

El desdoblamiento del COREPER en dos partes o niveles data de 1962, a raíz de una propuesta del Representante Permanente francés acerca de la distribución del abundante trabajo entre los Representantes Permanentes y los adjuntos, práctica que según J.J. SALMON ya contaba con varios "precedentes en períodos de actividad intensa del Comité, cuando algunos dossiers se consideraban particularmente complejos" (178), siendo éstos confiados al examen de los adjuntos.

(178) SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. I, p. 651.

Estimándose este método bastante ágil y fructuoso, y ante la persistente sobrecarga de trabajo que llegaba ante la mesa del Comité, se decidió "institucionalizar" la - práctica y responsabilizar a los adjuntos de una parte del trabajo del Comité "dividido". Más que una división propiamente dicha del Comité, lo que se hizo fue repartir el contenido del orden del día en dos partes, ocupándose de la - primera parte los adjuntos, y de la segunda los embajadores.

Luego, al Comité que ya existía, -y que será el relevante externamente-, se le añadió una parte, que comenzó - su trabajo con competencias propias y autónomas; no se creó un nuevo COREPER, sino que el COREPER como tal pasó, en razón de la división del trabajo, a ser la segunda parte, y la nueva sección trabajaría con el nombre de primera parte al frente de los adjuntos. Así pues, el COREPER funciona a dos niveles:

- el COREPER I, o primera parte, a nivel adjuntos,
- el COREPER II, o segunda parte, a nivel embajadores.

Jurídicamente es un solo órgano auxiliar, pero que a efectos organizativos internos su orden del día es tratado por personas diferentes. Hay que reconocer que la práctica parece confundirnos presentando en realidad dos Comi-
tés que reciben el mismo nombre y una numeración distinta.

Esta ambigua situación en la que la práctica se mueve por derroteros distintos o nuevos a los de la norma jurídica (ni el TUE ni el Reglamento interior provisional del Consejo lo establecen), se presta a variadas y aventuradas interpretaciones, a las que la realidad suministra argumentos a veces difícilmente contestables. Por ello, cuando algunos protagonistas y observadores muy próximos de la vida comunitaria comentan que, a decir verdad, "hay dos Comités", materialmente es difícil negar este desarrollo dual en la práctica, que, sin embargo, jurídicamente queda reducido - al sentido literal de un único Comité, según las normas citadas que lo contemplan.

Es de desear que en el futuro Reglamento interior - del Consejo se prevea y se regule el alcance de la división del COREPER en dos partes, así como la autonomía y distribución de tareas entre los dos niveles.

Ambas secciones de trabajo del Comité gozan de auto-nomía en la realización de las tareas comprendidas en cada parte del orden del día. Cada nivel tiene una esfera de materias distintas a las que se les aplica un tratamiento distinto (según criterios políticos o técnicos, en términos - generales).

Una vez asignados, por el presidente del Comité, las

materias que serán objeto de preparación por un nivel, ya no serán reenviadas al otro. No hay jerarquización entre - ambos niveles y tanto la primera parte como la segunda son autónomas en sus tareas, una vez que han sido repartidas - éstas; intervienen por igual en la elaboración del orden - del día del Consejo y con independencia pueden presentar y recomendar directamente al Consejo la adopción de los proyectos de decisión, (ya sean propuestos por la Comisión o no -en número insignificante-), bajo la forma de puntos A (179) o solicitar una discusión (y decisión si procede) - sobre los asuntos presentados bajo la forma de puntos B -- (180).

La primera parte (los adjuntos) no está subordinada a los embajadores, ni hacen un trabajo que pueda ser considerado como preparatorio del propio de los embajadores. Si tal situación tuviera lugar, la repetición del examen de - las proposiciones, sería incongruente con el objetivo per

(179) Los puntos "A" del orden del día del Consejo significan que serán adoptados al comienzo de la sesión del Consejo sin ninguna discusión. Véase la página 210 y ss.

(180) Los puntos "B" del orden del día significan que el - Consejo examinará los informes presentados por el CO REPER y grupos de trabajo y se iniciará una discusión sobre los temas propuestos. En la página 237 los -- examinaremos ampliamente.

seguido de progresar en la preparación de los trabajos del Consejo (181).

La distribución de los asuntos que se tratarían en uno u otro nivel, (como hemos dicho anteriormente), es misión del Presidente del COREPER (nivel embajadores), quien en esta tarea se asesora por la Secretaría General del Consejo (en concreto por su Servicio jurídico); aunque la persona competente es el Presidente, no obsta para que el representante de la Comisión o cualquier Representante Permanente intervenga solicitando la asignación de tal o cual asunto en favor del COREPER II (embajadores). Es decir, los embajadores pueden reclamar para sí todas las cuestiones.

Cada parte tiene un presidente:

- del COREPER II, el presidente es el Jefe de la Representación,
 - del COREPER I, el presidente es el Representante adjunto.
- Y cuando se hace referencia al Presidente del COREPER, sin especificar nivel de trabajo, se está hablando del Jefe de

(181) Esta autonomía en el funcionamiento de las dos partes es posible gracias a la estrecha coordinación que existe en el funcionamiento de las Representaciones y, - muy especialmente entre el Representante Permanente y el adjunto, además de la circunstancia de que ambos - reciben instrucciones de su capital.

la Representación como titular relevante del COREPER.

En cuanto al volumen de trabajo se puede observar - que el COREPER primera parte hace frente a un mayor número de asuntos y que sus reuniones semanales duran a veces media jornada más que las de los embajadores.

El margen de maniobra del Representante Permanente y del adjunto es igual, ya que las instrucciones que reciben de sus Administraciones nacionales afectan en igual medida a ambos pues se trata de posiciones a defender no importa por quién.

b) Criterios de distribución del trabajo.

Aunque haremos a continuación una descripción de las materias que ocupan la atención del COREPER I y COREPER II, puntualizamos, en primer lugar, que tal clasificación no debe entenderse rígidamente, sino, por el contrario conectarse con criterios de oportunidad política o de táctica, o a la influencia de las cambiantes circunstancias económicas, que con frecuencia alteran la calificación sobre la importancia de los asuntos tratados a un nivel u otro; o simplemente, si se desea evitar la politización de un expediente se envía al COREPER I.

En segundo lugar, además, cuando en el léxico comunitario se habla de asuntos políticos o técnicos, el término "político" puede ser equívoco, al igual que en otras -- áreas. Lo que se quiere decir, es que aunque el asunto sea altamente técnico, las repercusiones económicas, fiscales, monetarias, sociales, etc., pueden ser de gran alcance y - requieren un nivel de preparación más político. O, bien, - afecta a sectores tradicionalmente considerados delicados como es el caso de las relaciones exteriores o las cuestiones energéticas, a las que los Estados muestran una gran - inclinación.

Una tercera puntualización, es que cabe la posibilidad de que una propuesta de decisión sea estudiada por las dos partes, ahora bien, no en su totalidad; es decir, el - análisis de la propuesta se hará parcialmente en cada nivel según las dificultades más o menos políticas o técnicas que aquella presente, -o sobrevengan-, en sus diferentes apartados al preparar la decisión en una u otra parte del Comité.

Por ello, simplificando se puede decir que los criterios en los que se basa el Presidente del COREPER para - distribuir el trabajo son los siguientes:

- se asignan a la sección de embajadores o COREPER II, aque

llas propuestas de decisión o aquellas partes de una decisión que afecten a las relaciones exteriores o que exijan una discusión política,

- se responsabiliza a los adjuntos (COREPER I) de la preparación de aquellas propuestas o de aquellos aspectos de una decisión que revistan un mayor carácter técnico.

c) Distribución del trabajo.

Insistimos en la idea de que los criterios que informan la distribución de asuntos son complejos y flexibles. Se trata en el fondo, como hemos dicho, de un problema de distribución de trabajo, de distinción fáctica, más bien casuística y, en definitiva, con caracteres fluctuantes.

En la actualidad la división de materias es aproximadamente la siguiente:

COREPER primera parte (adjuntos):

- asuntos sociales
- transportes
- educación
- pesca
- medio ambiente
- respuesta a "preguntas escritas" de los parlamentarios

- estatuto del personal
- presupuesto
- armonización de legislaciones
- libertad de establecimiento
- mercado interior
- asuntos de procedimiento (consultas al Parlamento, al Comité Económico y Social, etc.)
- asuntos industriales
- relaciones exteriores (aspectos técnicos)

COREPER segunda parte (embajadores):

- relaciones exteriores
- energía
- relaciones con los países en vías de desarrollo
- investigación (EURATOM)
- economía y finanzas
- cooperación política
- estatuto personal ("importantes")
- cuestiones sindicales
- política regional
- asuntos de orden institucional y político

3. LAS TAREAS DEL COREPER.

Los artículos 151, 2º CEE y 121, 2º EURATOM, derogados por el T.U.E., decían que en el R.i.p. del Consejo, éste "... determina la misión y la competencia de este Comité". Por tanto hay que ir al R.i.p. para conocer la evolución en los textos legales de las competencias confiadas al COREPER.

Y efectivamente en el Reglamento interior del Consejo, todavía provisional, el art. 16, p. 2º dice que el Comité "tiene por tarea preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que éste le confíe".

Y el p. 3º le otorga la facultad de crear grupos de trabajo y de confiarles la misión de cumplir algunas tareas de preparación o de estudios que el COREPER defina.

Posteriormente, el texto constitucional que acoge directamente al COREPER, el TUE, en su art. 4, no añade nada nuevo y se limita, a este respecto, a repetir las mismas palabras ("... tiene por tarea preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que este le confíe"), no aludiendo a la posibilidad de crear grupos de trabajo, cuyo fundamento jurídico el legislador no desea elevar a un texto con naturaleza de tratado y entiende suficiente -

con la declaración que se hace en el R.i.p. del Consejo. - En este caso, la facultad de crear grupos de trabajo hay - que considerarla no como una facultad propia del COREPER, sino como una específica delegación de competencias preparatorias que el Consejo atribuye al COREPER.

Así pues se determinan tres tipos de tareas:

- creación de grupos de trabajo
- preparación de los trabajos del Consejo
- y ejecución de "mandatos".

Sin embargo en la práctica, la preparación de los - trabajos y la ejecución de los mandatos se confunden, y tratar de distinguirlos resulta en muchos casos artificial conociendo su estilo de trabajo. Para E. NOEL, "estas tareas son difíciles de distinguir. La mayor parte de los mandatos confiados al Comité afectan a estudios o elaboración de proyectos en vista de nuevas deliberaciones del Consejo. Su - ejecución es una de las formas de la preparación de los trabajos del Consejo" (182).

En grandes líneas la mecánica de la actividad del -

(182) NOEL, E.: op. cit., en Institutions Communautaires - et Institutions nationales..., p. 37. De la misma opi
nión es SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions per
manentes...", vol. I, p. 668.

COREPER, sobre gran parte de asuntos que se le confían, consiste en examinar las propuestas, recabar informes de los grupos de trabajo y deliberar sobre su contenido y la posición de cada delegación hasta decantar el interés comunitario que permita su adopción.

En ocasiones, el Consejo, en el curso de sus deliberaciones, considera que un determinado asunto no está suficientemente analizado y le encarga un nuevo informe conforme a ciertos caracteres: más concreción o más exhaustividad, etc. Bien, estos encargos concretos podrían considerarse que serían un mandato pero dentro del marco general de la preparación de los trabajos del Consejo.

Los mandatos, por tanto, tienen una débil autonomía como tarea propia del COREPER y hay que circunscribirlos a tareas específicas que el Consejo le confía fuera de las habituales de preparación de las decisiones (en base a propuestas de la Comisión): son actos que debe protagonizar exclusivamente el Consejo, en los casos en que los Tratados le permiten actuar jurídicamente sin la iniciativa de la Comisión. Es el caso, por ejemplo, de las declaraciones del Presidente del Consejo ante el Parlamento o ante otras instituciones comunitarias o internacionales; o la preparación de las materias de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, etc.

4. LA CREACION DE GRUPOS DE TRABAJO.

Debido a la ingente labor que tiene ante sí el CORE
PER este se ha visto en la necesidad de confiar ciertas fa-
ses preparatorias a grupos de trabajo que él mismo ha ido
creando o que ha creado el Consejo. Además del factor cuan-
titativo del trabajo que debe desarrollar, este viene mar-
cado con unos caracteres técnicos que solo los especialis-
tas pueden examinar. Así el Comité se ha desprendido de la
fase minuciosa de estudio de las propuestas de la Comisión
que podemos considerar técnico-preparatoria, como de aque-
llas otras tareas confiadas a la sola concepción y decisión
del Consejo (183).

Insistimos en que prácticamente la totalidad de los
actos comunitarios se adoptan en base a la propuesta de la

(183) La existencia de comités y grupos de trabajo ha sus-
citado cierta preocupación entre los miembros del Par-
lamento. Así la pregunta escrita nº 149/76 del señor
FLETCHER a la Comisión (J.O.C.E., nº C 167, de 2-7-76,
pp. 21-22) acerca de los comités creados por los Tra-
tados y reglamentos y acerca del nombramiento y cua-
lidad de sus miembros. La misma pregunta (nº 148/76,
J.O.C.E., nº C 226 de 27-9-76, pp. 8) fué dirigida -
al Consejo.

Comisión o de otras formas mitigadas de propuesta como son los "proyectos", "recomendaciones", "comunicaciones", etc., (184). Aunque, en efecto, hay actos de orden secundario, como nombramientos, remuneraciones, etc., que no se adoptan bajo ninguna forma de intervención de la Comisión. En todos

-
- (184) Sobre el derecho de iniciativa de la Comisión, vid. entre otros: BEBR, G.: "The Balance of Power in the European Communities" en "Annuaire européen", 1959, vol. 1, p. 70; JAENICKE, G.: "Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" en Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 19, 1958, pp. 175-176; WOHLFARTH, R., EVERLING, V., GLAESNER, H.J., SPRUNG, R.: "Die Europäische -- Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag", 1960, pp. 461-462; GROEBEN, H. und BOECKH, H.: "Kommentar zum EWG-Vertrag", vol. II, pp. 114-116; HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 134-138; SPINELLI, A.: "Rapporto sull' Europa", Milan, 1965, p. 66; WIRSING, E.: "Tâches et position de la Commission dans la structure constitutionnelle de la CEE", RMC, nº 80, 1965, pp. 218-219; CARTOU, L.: op. cit., in Colloque Liège, 1966, pp. - 34-35; NOEL, E. y AMPHOUX, J.: "Les Commissions", en Les Nouvelles, op. cit., pp. 175-320; LOUIS, J.V.: -- "Les règlements de la Communauté économique européenne", Presses Universitaires de Bruxelles, 1969, Bruxelles, pp. 5-8; VAN MIERT, K.: "Les aspects politiques de la pratique du droit de proposition de la -- Commission des Communautés Européennes", Chronique - de politique étrangère, vol. XXII, 1969, nº 2, pp. - 205-234; GAZZO, E.: "Rapport" sobre el poder de iniciativa de la Comisión, en "La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe", Colloques européens, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1974, pp. 117-129; NOEL, E.: "Rapport" sobre el poder de iniciativa de la Comisión, - ibidem, pp. 131-154.

esos casos, así como en declaraciones del Presidente en -- ejercicio del Consejo ante otras Instituciones comunitarias o ante las organizaciones internacionales o la presentación de informes o estudios no relacionados con la adopción inminente de un acto, etc., el COREPER se encarga de su preparación desplegando una actividad que se acerca en ocasiones a la adopción final.

A fin de hacer frente a la preparación de los trabajos y a la ejecución de los mandatos que el Consejo le confía, el COREPER goza de una competencia delegada por el Consejo en este área de la preparación y que se explicita en el Reglamento interior provisional del Consejo: la creación de grupos de trabajo, que examinamos a continuación.

a) Las tareas de los grupos de trabajo.

Según el art. 16, p. 3ª del R.i.p. del Consejo, el COREPER "puede crear grupos de trabajo y confiarles la misión de realizar ciertas tareas y preparar los estudios -- que el defina".

Esta facultad delegada en el COREPER ha sido utilizada ampliamente por éste. Quizá tan importante como la misma facultad de crear grupos de trabajo es la competencia, también delegada, de dirigir otros grupos que no siendo --

creados por el mismo COREPER, sino por el Consejo, éste los dispone en una relación de dependencia total respecto del COREPER.

En la actualidad existen más de ochenta comités o grupos de trabajo directamente dependientes del COREPER, a los que en su mayoría se les puede atribuir un carácter permanente, siendo el resto un número variable, pero menor, de grupos creados para hacer frente a problemas específicos y temporales, pero que han logrado una permanencia de años. Aparte de este casi centenar de grupos que alcanzan una -- cierta estabilidad, hay otros, en número variable, que se forman para cuestiones extremadamente detalladas y cuya vida es muy efímera.

La intervención de los grupos de trabajo se produce cuando han tenido lugar ya algunos pasos. Así, cuando el Consejo recibe una propuesta de decisión de la Comisión o cuando actúa, -estando facultado para ello-, sin la iniciativa de aquella, entonces la Secretaría General del Consejo envía la propuesta al COREPER para su estudio o le dirige el mandato de preparación al COREPER. Al mismo tiempo, la Secretaría General envía la propuesta al Parlamento y al Comité Económico y Social para la elaboración de un dictamen que en algunos casos es obligatorio obtenerlo y en -

otros es facultativo solamente. Diremos que la práctica habitual es solicitar su dictámen aunque el Consejo no esté obligado a ello.

Una vez que el COREPER recibe tales encargos es cuando se inicia la participación de los grupos, pues el presidente del COREPER es el responsable de determinar su envío, asesorado por los representantes de la Secretaría General del Consejo, al grupo de trabajo correspondiente.

También puede ocurrir que una vez que un informe es tá siendo objeto de la deliberación del COREPER, se considere que está insuficientemente maduro, que no hay un claro acuerdo en ciertos detalles, etc., y entonces se devuelva de nuevo para un estudio exhaustivo en ese nivel infe--rrior. Esto último suele ocurrir con cierta frecuencia y -- aparecen reflejados estos reenvíos en las actas de las sesiones del COREPER y en las notas de información dirigidas a los Comisarios y altos funcionarios por los representantes de la Comisión en el COREPER.

También puede ocurrir que un asunto vaya a varios - grupos si éste contiene partes diferenciables y suscepti--bles de ser estudiadas por diferentes grupos. Esta manera tan prolija de examinar las futuras actuaciones de la Comunidad nos da la idea que a este nivel de grupos de trabajo

se emprende una tarea de desmenuzamiento que con frecuencia transforma totalmente la propuesta primitiva de la Comisión.

Los grupos intervienen en lo que acertadamente se ha llamado el "nivel técnico-político" de la negociación - que correspondería a la actividad ejercida por el COREPER (185).

Cada delegación expone sus puntos de vista sobre la propuesta: los aspectos con los que está conforme y las incompatibilidades que se evidencian con su sistema nacional, y el grado de armonización o aceptabilidad de ciertos cambios para llegar a un acuerdo.

La calidad del diálogo en los grupos de trabajo es siempre técnico y sobre los aspectos técnicos de los proyectos. Cualquier opinión que se emite, las divergencias y los acuerdos que se constatan afectan únicamente a aspectos técnicos, y en el informe que elevan al COREPER reflejarán la discusión sobre los asuntos controvertidos en su calidad de expertos, eludiendo siempre entablar cualquier discusión política que se reserva para el COREPER. La tarea especializ

(185) POULLET, E. y DEPREZ, G.: "Struktur und Macht der -- EG-Kommission", Europa Union Verlag, 1977, Bonn, p. 126.

zada de los grupos permite iniciar directamente en el Comité una discusión sin tecnicismos, que sería difícil sin -- ese trabajo previo de los Comités.

En estas prenegociaciones entre los expertos de las representaciones permanentes y de las administraciones se van fijando las posiciones, se hacen las necesarias advertencias sobre los aspectos que resultarán de difícil adopción, se van acotando también los primeros acuerdos y, en definitiva, es entonces cuando se puede percibir la suerte de la futura decisión. Precisamente su misión consiste en examinar los aspectos no políticos, familiarizarse con las posiciones de otras delegaciones, conocer los efectos en conjunto de la reglamentación que se proyecta, presentar otras alternativas si lo creyesen necesario, modificar o mejorar parcialmente las presentadas por la Comisión o bien aceptar la misma de la Comisión.

En ocasiones los representantes de la Comisión han manifestado su disgusto por el desarrollo de las sesiones de los grupos de trabajo criticando que en éstas se haga más un elenco de dificultades e incompatibilidades que un esfuerzo para buscar el interés común a todas las partes -- que sería el objetivo comunitario.

De estas reuniones se levanta acta resumida que es

enviada a la parte correspondiente del COREPER para que tenga conocimiento de las divergencias constatadas y de los acuerdos a que se ha llegado (186). También el representante de la Comisión hará una nota sobre la discusión habida, nota que envía a los Gabinetes de los Comisarios afectados así como a los altos funcionarios de las Direcciones Generales competentes. El representante de la Comisión se ex--tiende en apreciaciones personales y objetivas, tales como la naturaleza de los puntos divergentes, la posibilidad de alcanzar un acuerdo, las variaciones que se han introducido y la necesidad de pronunciarse sobre éstas últimas.

El estudio técnico de las propuestas encomendadas - puede llevar bastante tiempo pues el examen que se hace es a veces excesivamente minucioso. Las reuniones suelen ocupar toda la jornada y en general guardan una cierta periodicidad (semanal o quincenal). A veces se interrumpen, si surgen dificultades graves o si se considera oportuno para permitir reflexionar a las Administraciones a facilitar el compromiso futuro.

(186) En el informe que se eleva al COREPER los acuerdos - manifestados por las delegaciones aparecen bajo la - rúbrica "Puntos I", y los aspectos divergentes como "Puntos II".

Las delegaciones acuden con instrucciones recibidas de las Representaciones Permanentes (del titular o del adjunto) o bien directamente recibidas de las Administraciones. A lo largo de los contactos que mantienen solicitan nuevas instrucciones, según se presente la situación. O simplemente para intercambiar impresiones se suelen hacer reuniones informales entre los miembros de los grupos de trabajo y el COREPER I o II.

b) Composición de los grupos de trabajo del COREPER.

En general, los grupos de trabajo reproducen en torno a los problemas que estudian el mismo modelo de representación que el COREPER, a saber:

- b') miembros de la Representación Permanente, acompañados de funcionarios venidos de las capitales
- b'') presidencia ejercida por un miembro de la delegación cuyo representante en el Consejo (y en el COREPER) ostente la Presidencia
- b''') presencia de funcionarios de la Comisión
- b''''') asistencia de funcionarios de la Secretaría General del Consejo.

b') Miembros de las Representaciones Permanentes y otros funcionarios nacionales.

Por parte de la Representación Permanente acuden los funcionarios especializados en el área correspondiente. El embajador o su adjunto nunca asisten a los grupos de trabajo, aunque, como excepción, el representante adjunto de Luxemburgo lleva con frecuencia la representación de su país en los grupos especializados, habida cuenta de que su Representante solo cuenta con cinco miembros (incluidos el embajador y el adjunto).

Los funcionarios de la representación asisten a los grupos de trabajo sin expertos de las Administraciones cuando las cuestiones que se debaten no superan ciertos niveles técnicos y los funcionarios de las representaciones se encuentran capacitados para seguir las discusiones, o bien - las Administraciones no estiman necesario enviar a otros - especialistas. Hay unos quince a veinte grupos a los que, en general, solo asisten miembros de las representaciones como son los grupos CEE - ACP, cuestiones atómicas, asuntos generales, CEE-Grecia, CEE-Turquía, asuntos sociales, agrícolas y financieros, consejeros comerciales, comité presupuestario, etc.

Pero el rasgo más característico de la composición de los grupos de trabajo es que en estos la presencia de funcionarios de la Administración nacional es más acusada,

encargando en muchos casos a los expertos venidos de las capitales de estas pre-negociaciones.

Si la propuesta sobre la que tienen que hacer un informe resulta compleja e importante, las Administraciones enviarán sus especialistas más competentes. Aunque en las Representaciones hay funcionarios procedentes de los ministerios técnicos (Agricultura, Transportes, Finanzas, Comercio, Industria, Economía, etc.) no siempre pueden abarcar o seguir con cierta profundidad todas las materias de su sector. Además, teniendo en cuenta que a ese nivel de preparación de la decisión, ésta es examinada en sus más mínimos detalles y consecuencias, es lógico que sean expertos de las Administraciones las que se encarguen de hacer valer los puntos de vista nacionales en esta fase.

Por otra parte, juega a su favor el hecho bastante frecuente de que estos mismos funcionarios fueron, a su -- vez, los que asistieron a la llamada de la Comisión para -- asesorarla en la fase de elaboración de la propuesta. Por tanto, conocen ya todos los antecedentes de la misma, las posturas de otros Estados, las posibilidades de llegar a -- una solución, conocen los datos y sugerencias que se suministraron a la Comisión para elaborar la propuesta y com--prenden mejor la interpretación que ésta ha dado.

Los Estados tienen la facultad de designar a los funcionarios que crean conveniente. El número de expertos que se desplazan varía de un Estado a otro, aunque las cifras sean aproximadas. Luxemburgo, debido a su escasa Representación Permanente, suele enviar con mucha frecuencia funcionarios; y también se destaca el país que ejerce la presidencia, porque normalmente un miembro de la Representación asegura la presidencia (ya que ellos ofrecen garantías de experiencia, estabilidad y visión general de la vida comunitaria). En estos casos, serán los expertos de las Administraciones los portavoces y formarán la delegación nacional junto a otros funcionarios de la Representación.

Sobre la presencia masiva de funcionarios reunidos de las capitales anotamos varias observaciones:

- que suelen asistir funcionarios altamente especializados, pero no altos funcionarios con cargos: es decir, no asisten Directores Generales o cargos parecidos. Una de las consecuencias es que el margen de flexibilidad de la instrucción que reciben es mínimo;
- que carecen de la experiencia diaria de los problemas comunitarios en su conjunto y que, por tanto, a veces no son conscientes de compromisos inapla-

zables o de la oportunidad de tomar decisiones en el interés común.

- que los funcionarios de la Representación Permanente asumen con frecuencia un papel intermedio entre la posición nacional defendida con celo por el experto enviado por la Administración y el resto del grupo, al conocer mejor las necesidades comunitarias y el interés comunitario.

b") La presidencia de los grupos de trabajo.

Según el art. 16 p. 5º del R.i.p. del Consejo, la presidencia de los grupos de trabajo se ostentará de la misma manera que en el COREPER: un miembro de la delegación cuyo representante la asuma en el Consejo, (ahora bien, salvo decisión en contrario del Comité).

Como en repetidas ocasiones hemos indicado, esta disposición, en principio, asegura una coordinación de los trabajos preparatorios. La duración del mandato es igual que en el COREPER y en el Consejo, es decir, seis meses.

Respetando el sistema actual de rotación automática de los Estados para el ejercicio de la Presidencia del COREPER y del Consejo, (pues un cambio en la duración y en -

la elección supondría una revisión del Tratado de Unión de los Ejecutivos), C. SASSE ha propuesto una variación doble en el ejercicio de la presidencia en los grupos de trabajo. De un lado se trataría de ampliar a un año su mandato y, de otro, hacer electivo este cargo (187). Jurídicamente, estas modificaciones solo alcanzarían al Reglamento interior del Consejo (art. 16, 5º) y bastaría una simple decisión del Consejo en ese sentido. Incluso, la atribución de la presidencia por elección sería posible mediante decisión del Comité en base a la norma citada. Lo más original no es la ampliación en sí de la duración del mandato, sino el cambio sustancial en la designación por elección del presidente, siendo esta modificación la que justificaría la ampliación a un año del mandato presidencial.

Sus razones tienen en cuenta que para algunos presidentes es bastante difícil hacer frente a sus tareas obligatoriamente cada seis meses; además, se constata una cierta incapacidad en algunos presidentes, pues durante esos mandatos la marcha de los trabajos sufre graves retrasos. Por el contrario, si el presidente fuera elegido, se buscaría en él un mínimo de cualidades a fin de que pudiera de-

(187) SASSE, C.: op. cit., pp. 113-119.

sempeñar eficientemente su cargo. El hecho de merecer la -
confianza del resto de los delegados le daría una responsa-
bilidad que, según SASSE, ejercería efectos positivos sobre
el desarrollo de la labor comunitaria. Apunta también la -
posibilidad de que, además de los miembros de las delegacio-
nes nacionales, podría confiarse la presidencia al represen-
tante de la Comisión o al de la Secretaría General del Con-
sejo (188).

A esta propuesta la objeción más importante que hay
que oponerle es que no aseguraría el clima de coordinación
y entendimiento, de efectos muy positivos, que se consigue
en la actualidad merced al sistema de presidentes de la mis-
ma nacionalidad; este sistema permite trazar, para todo el
período, un programa en todos los sectores y un control de
realizaciones.

b''') La representación de la Comisión.

La Comisión se encuentra representada a este nivel
mediante funcionarios de nivel intermedio o alto (pero que
no ejercen tareas de primera responsabilidad). Es decir, -
suelen asistir funcionarios de las Direcciones Generales -

(188) SASSE, C.: ibidem, p. 118.

afectadas, que son expertos en las materias a tratar y que han sido, al mismo tiempo, los que intervinieron con su concurso técnico en la elaboración de la propuesta (su grado varía A-5 y A-3).

Hay un cuidado implícito por el rango de los funcionarios de la Comisión que se reúnen con expertos de las Administraciones y por ello los asistentes por cada parte -- (Comisión, Secretaría General del Consejo, Representaciones Permanentes (y Administraciones nacionales)) suelen ser de rango semejante, y no es habitual que asistan Directores Generales de ninguna de las partes citadas (189).

Los objetivos que cubre la Comisión al estar presente en los grupos de trabajo son los mismos que justifican su presencia en el COREPER: su misión conciliadora y su deber de defender el interés comunitario contenido en su iniciativa. La Comisión no subestima esta fase en la que se analiza su propuesta en todos sus elementos y se manifiestan las posiciones nacionales favorables ó contrarias que debe conocer para apoyar o contrarrestar con su justifica-

(189) Hay que hacer la salvedad de que cuando se inicia el estudio de una propuesta, con frecuencia acuden a su presentación por parte de la Comisión el Director General o el Director General Adjunto, además del funcionario que siga su discusión posterior.

ción e interpretación adecuada.

Al igual que en las sesiones del COREPER, el funcionario representante de la Comisión eleva una "nota" a sus superiores (generalmente dirigida a los Directores Generales, a los Jefes de Gabinete de los Comisarios afectados y a los representantes de esta institución ante el COREPER). En la nota de información se expresan las posturas de los Estados miembros, el grado de aceptación o rechazo percibido, la defensa que él hizo de los aspectos fundamentales y su opinión personal sobre las posibilidades de acción en el futuro.

b''''') La asistencia de la Secretaría General del Consejo.

Otro de los asistentes a los grupos de trabajo, al igual que en el COREPER y en el Consejo, es un funcionario de la Secretaría General del Consejo y cumple tareas semejantes a las que cubre este servicio en el COREPER y en el Consejo. Su labor de asesoría técnico-jurídica se dirige, en especial, al presidente del grupo: cuestiones de procedimiento, interpretación y análisis de las propuestas, y - asumiendo un discreto papel de conciliador desde su posición independiente.

Al igual que en la Comisión, los funcionarios que asisten son de grado medio, reservándose los funcionarios con grado de directores generales para el COREPER.

c) Clases de grupos de trabajo.

En la exposición de este apartado intentaremos clarificar la confusa terminología usual en la vida comunitaria acerca de los diferentes tipos de comités y grupos de trabajo (190). Como hemos dicho en otro lugar, los traba--

(190) Incluso es difícil hacer una distinción entre comités y grupos. La atribución del término "comité" o "grupo" es, en general, aleatoria, pues apenas si hay notas que les caractericen. Es posible que al designarlos como comités se les quiera dar una mayor importancia y, en cierto modo, poseen mayor entidad los que así se denominan. Para M. AYRAL, "la creación de estos grupos se hace de manera desordenada y no responde siempre a criterios rigurosos: es por lo que su clasificación y encuadramiento presentan dificultades, siendo la primera de ellas, la denominación misma de estos órganos; si la terminología de "comité" se aplica generalmente a los órganos consultivos de la Comisión, esto no es una regla absoluta, al igual que no debe ser aplicado sistemáticamente el término de -- "grupo" a los órganos del Consejo" (AYRAL, M.: "Essai de classification des groupes et comités", RMC, nº 187, 1975, p. 330).

Consúltese también, LASALLE, CL.: "Les Comités et l'évolution institutionnelle de la CEE", Cahiers de Droit Européen, 1968, nº 4, pp. 395-419.

jos de las Instituciones han puesto en marcha más de 1.200 comités. Según los criterios que utilizemos, así obtendremos distintos modelos en los que encajaría ese millar de grupos (191). A este fin nos hemos servido de varios criterios:

(191) M. AYRAL (op. cit., pp. 330-342) toma en cuenta, al hacer su "ensayo de clasificación", un criterio mixto: el órgano al que auxilian y momento en que su concurso se produce; es decir, según intervengan en las distintas fases de preparación de la propuesta de la Comisión o en las de preparación de la decisión del Consejo.

Una publicación de la Comisión "Comités y grupos de trabajos funcionando en las Instituciones europeas" (Bureau de Terminologie, Bruxelles, Ed. 1975, suppl. de 1976-1977) los agrupa atendiendo al órgano al que asisten y del que dependen.

Es particularmente interesante la respuesta que da la Comisión a la pregunta escrita nº 188/76 del señor NOË (JOCE, nº C 203, de 30-8-76, p. 6 y 7). Es una respuesta dada desde la perspectiva de la Comisión. Esta clasifica a los grupos en dos grandes categorías: a) los comités que asisten ya a la Comisión, ya a la Comisión y al Consejo, y cuya consulta no es, en regla general, un elemento obligatorio de la formación de los actos de la Comisión o del Consejo. b) los comités que asisten a la Comisión y cuya consulta no solamente se inserta obligatoriamente en el procedimiento de formación de los actos comunitarios, sino que incluso puede ejercer una cierta influencia sobre el desarrollo ulterior del procedimiento.

Dentro de la categoría a) se comprenden:

- los comités creados para contribuir a la coordinación de las políticas de los Estados miembros y a la cooperación entre éstos y las instituciones comunitarias: por ejemplo, el comité de política económica.
- los comités que tienen por objetivo permitir una colaboración estrecha entre los Estados miembros y la Comisión en la aplicación de ciertas reglas de derecho comunitario: por ejemplo, el comité consultivo para los mercados públicos de trabajos.

cont.

Primero: En atención al rango de la norma que los ha creado

- Comités que han sido previstos o creados por los Tratados
 - . el mismo Comité de Representantes Permanentes (art. - 151, 2º CEE, art. 121, 2º EURATOM, y art. 4 TUE)
 - . Comité Consultivo CECA (art. 18 CECA)
 - . Comité Económico y Social (art. 4 CEE y art. 3 EURATOM)
 - . Comité del art. 113 CEE (192)

(191) cont.:

- los comités que tratan de realizar una colaboración entre la Comisión y los medios profesionales o económicos, tales como los diversos comités consultivos - agrícolas.

Los comités de la segunda categoría (b) se subdividen en:

- aquellos cuyo dictámen es puramente consultivo: así, el comité consultivo en materia de ententes y posiciones dominantes.

- o aquellos que influyen jurídicamente sobre el desarrollo ulterior del procedimiento: comités de gestión agrícola y comités de reglamentación.

Como puede observarse estos criterios están pensadas únicamente para clarificar el campo de los comités de la Comisión pero son insuficientes para dar una idea general de los caracteres que permitan abarcar la clasificación de los grupos de otras instituciones comunitarias.

- (192) El art. 111 CEE preveía también la creación de un comité especial para negociaciones arancelarias, que - la Comisión, encargada de llevar tales negociaciones, debería consultar. Ahora bien, sus trabajos se limitaron al período de transición y una vez expirado éste, se reconvirtió con características similares en el comité del art. 113 (Vid. art. 8 de la Decisión del Consejo de 16-12-1969, J.O.C.E., nº L 326 de 29-12-1969, p. 41).

- . Comité Monetario (art. 105, 2ª CEE)
- . Comité Consultivo de Transportes (art. 83 CEE)
- . Comité del Fondo Social Europeo (art. 124 CEE)
- . Comité de Dirección del Banco Europeo de Inversiones
(art. 8 del protocolo anejo al Tratado CEE)
- . Comité de verificación de la regularidad de las opera
ciones y de los libros del Banco (art. 14 del mismo -
Protocolo)
- . Comité de arbitraje (art. 18 CEEA)
- . Comité científico y técnico (art. 134 CEEA)
- (193).

- El resto de los comités y grupos de trabajo han sido crea
dos mediante actos de Derecho Comunitario derivado.

(193) Los artículos 78, 8ª CECA, 203, 8ª CEE y 177, 8ª EU-RATOM preveían la creación de un "comité de política coyuntural" y un "comité de política presupuestaria". Los ámbitos que cubrían estos comités, junto con el "comité de política económica a medio plazo" (no pre visto por los Tratados) fueron remodelados, fusionan do los tres comités en el "comité de política econó-mica" (Decisión del Consejo 74/122/CEE, J.O.C.E., nº L 63, p. 21).

Segundo: En atención al órgano que los crea

- Comités creados por el Consejo
- Comités y grupos de trabajo creados por la Comisión
- Comités y grupos de trabajo creados por el Parlamento
- Comités y grupos de trabajo creados por el COREPER
- Comités y grupos de trabajo creados por el Comité Económico y Social (194)
- Comités y grupos de trabajo creados por Comité Especial Agrícola.

Tercero: En atención al órgano del que dependen

En el acto constitutivo suele aparecer designado el órgano bajo cuya dependencia son situados (195) o si van a estar a disposición de varias instituciones (como es el caso del Comité de Política Económica).

(194) El Comité Económico y Social comprende siete secciones especializadas. Pero nos referimos especialmente a la facultad del Comité de crear en su seno subcomités (art. 197, 4º CEE).

(195) Numerosos grupos dependientes de la Comisión han sido creados por el Consejo. Incluso grupos de trabajo de la Comisión, como el grupo "derecho internacional privado", han sido creados atendiendo al mandato del COREPER. Cons. AYRAL, M.: op. cit., p. 331, nota 4.

Cuarto: En atención a la concreción y temporalidad de los problemas a que hacen frente se pueden dividir en - grupos permanentes, subgrupos y grupos ad hoc.

No hay una concepción rigurosa de lo que es un grupo permanente. Se puede decir que son los grupos responsables de asuntos o sectores que constituyen políticas estables - de las Comunidades o exigen un tratamiento o respuesta con tinua. El carácter de permanencia no se refiere solamente a reuniones frecuentes o continuas durante años.

Los subgrupos asumen también la responsabilidad de la preparación de decisiones sobre aspectos muy específicos de un sector con vocación permanente. Así, el grupo "cuestiones económicas" del COREPER se divide en diecinueve sub grupos; el grupo "cuestiones comerciales" y "cuestiones fi nancieras", también dependientes del COREPER, poseen cinco y cuatro subgrupos respectivamente.

Los grupos ad hoc, en general, son los creados para el estudio de un asunto concreto ("competencia vertical") o bien asuntos intersectoriales unidos por un nexo común - ("competencia horizontal") (196). El factor temporal tiene

(196) Así, los grupos "España", "Chipre", "Grecia", "Turquía", etc...

influencia en su caracterización, aunque relativa pues algunos grupos ad hoc superan ya más de cinco años de trabajos.

Quinto: En atención a su participación en las distintas fases del proceso decisorio:

- grupos encargados de la elaboración y redacción de las propuestas de la Comisión;
- grupos encargados de la preparación de la decisión del Consejo;
- grupos que participan en la adopción de decisiones: comités de gestión y de reglamentación.

Teniendo en cuenta la manera desordenada de creación y funcionamiento de tal cantidad de comités y grupos podríamos seguir enumerando criterios para clasificar de algún modo esta confusa situación actual. Ahora bien, el objeto de este estudio nos limita en este intento a los márgenes estrictamente necesarios para situar nuestro análisis de los grupos que han sido creados o bien dependen directamente del COREPER.

d) Clasificación de los grupos de trabajo dependientes directamente del COREPER.

Al servicio del Consejo se han creado aproximadamente ciento veinte grupos de los cuales más de ochenta dependen directamente del COREPER: una parte de ellos han sido creados directamente por mandato del COREPER, ejerciendo - por tanto una competencia delegada por el Consejo; otros - han sido creados por el Consejo y puestos al servicio del COREPER. Su objetivo común es realizar los trabajos de preparación que el COREPER les confíe.

Grupos participantes en el ejercicio de competencias externas de la Comunidad (197):

1- Grupo "países del Mediterráneo" (198)

(197) Queremos llamar la atención sobre otros comités que están formados por los Representantes de los Estados miembros y de países terceros afectados, pero que han sido creados y dependen directamente del Consejo, y que participan en el ejercicio de las competencias externas de la Comunidad, encargándose de la gestión de acuerdos de asociación.

Son los siguientes:

- Comité de Asociación CEE-ACP
- " " " CEE-Grecia
- " " " CEE-Turquía
- " " " CEE-Túnez
- " " " CEE-Marruecos
- " " " CEE-Malta
- " " " CEE-Chipre

(198) Los grupos comprendidos del nº 1 al nº 13 nacieron como grupos ad hoc encargados de coordinar las posiciones nacionales y comunitarias.

- 2- Grupo "Grecia"
- 3- " " "Turquía"
- 4- " " "países del Magreb"
- 5- " " "Israel"
- 6- " " "España"
- 7- " " "República Árabe de Egipto"
- 8- " " "Líbano"
- 9- " " "Malta"
- 10- " " "Chipre"
- 11- " " "ACP"
- 12- " " "África del Este"
- 13- " " "EFTA"
- 14- " " "asistencia técnica" (199)
- 15- " " "de coordinación de la política de seguro crédito y de las garantías de los créditos financieros"(199)
- 16- " " "de coordinación CNUDCI (UNCITRAL) (200)

(199) Ambos grupos tienen un acusado carácter intergubernamental. El grupo "asistencia técnica" tiene por objeto coordinar la actuación de los Estados miembros y de la Comisión en orden a ofrecer soluciones comunitarias a los problemas de la asistencia técnica a los países en vías de desarrollo (PVD). Está compuesto - de representantes de los Estados miembros y de la Comisión en régimen de paridad. El segundo grupo trata de materias relativas a la coordinación de la política de crédito, seguros y créditos a la exportación y de las garantías de las inversiones en las relaciones con los PVD.

(200) Es responsable de la preparación de las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional.

- 17- Grupo "de cooperación al desarrollo"
- 18- " "ayuda alimenticia" (201)
- 19- " "acuerdos de cooperación"
- 20- " "America Latina"
- 21- " "CNUCED"
- 22- " "productos de base" (202)
- 23- " ad hoc "Conferencia Alimentaria Mundial"
- 24- " "cuestiones comerciales con países del Este"
- 25- " "cuestiones comerciales: GATT"
- 26- " "cuestiones comerciales: Textiles"
- 27- " "cuestiones comerciales: Japón"
- 28- " "cuestiones comerciales: política comercial"
- 29- " "preferencias arancelarias"
- 30- " "cuestiones financieras: ACP"
- 31- " "cuestiones financieras: países del Magreb"
- 32- " "plátanos"
- 33- " "ad hoc encargado de consultas en materia de créditos para suministros a la República Democrática de Alemania"
- 34- " "Conferencia Seguridad y Cooperación en Europa".

(201) Está encargado de preparar los acuerdos CEE-terceros Estados sobre suministros de productos alimenticios a los países en vías de desarrollo.

(202) En realidad es un subgrupo responsable de este tema específico. Colabora estrechamente con el grupo CNUCED y GATT.

Grupos que preparan las deliberaciones del Consejo
en materia de competencias internas:

Grupos cuestiones económicas:

- 35- Política regional
- 36- Política industrial
- 37- Empresas comunes
- 38- Seguros
- 39- Establecimiento y servicios
- 40- Arquitectos
- 41- Médicos
- 42- Abogados
- 43- Actividades industriales
- 44- Armonización de legislaciones
- 45- Estadísticas comerciales
- 46- Contingentes arancelarios - suspensiones arancelarias
- 47- Ayudas
- 48- Derecho de sociedades
- 49- Obstáculos técnicos a los intercambios
- 50- Consumidores
- 51- Control de concentraciones
- 52- Empresas multinacionales
- 53- Mercados públicos de suministros
- 54- Grupos de armonización fiscal

- 55- Grupo TVA
- 56- Grupo "accises"
- 57- Grupo "armonización aduanera"

Grupos relacionados con asuntos financieros (203):

- 58- Grupo "cuestiones financieras"
- 59- Grupo " ": "financiación de la po
lítica agrícola"

Grupos relacionados con asuntos agrícolas (204):

- 60- Grupo "mercancías fuera del anexo II"
- 61- " ad hoc de consejeros agrícolas
- 62- " de coordinación "Codex Alimentarius"
- 63- " "cuestiones agrícolas"
- 64- " "artículos de consumo alimenticio"
- 65- " "cuestiones veterinarias"

(203) Habría que incluir otros dos: "grupo cuestiones financieras: ACP" y "grupo cuestiones financieras: países del Magreb" citados en el apartado correspondiente a los grupos que participan en el ejercicio de las competencias externas de la Comunidad.

(204) Las sesiones del Consejo de Ministros dedicadas a temas agrícolas son preparadas casi exclusivamente por el Comité especial agrícola (CSA), comité creado por el Consejo y directamente dependiente del mismo. A su vez del CSA dependen 29 grupos. Sin embargo, el COREPER se reserva ciertas competencias en este terreno, especialmente la financiación de la política agrícola y a este fin dependen del COREPER estos seis grupos "agrícolas".

Grupos competentes en asuntos sociales:

- 66- Grupo "cuestiones sociales"
- 67- " "Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo".

Grupos de carácter jurídico:

- 68- Grupo "prescripciones en materia de diligencias judiciales y ejecución en el ámbito del derecho del -- transporte y de la concurrencia"
- 69- " de cooperación en el ámbito jurídico
- 70- " ad hoc "reuniones de Ministros de Justicia"

Grupos para asuntos internos:

- 71- Grupo "Estatuto" (205)
- 72- " "Inmueble del Consejo" (206)

(205) Se encarga de asuntos relacionados con el Estatuto de los funcionarios.

(206) Su misión se relaciona con la administración de los edificios del Consejo.

Grupos relacionados con asuntos comerciales (207):

- 73- Grupo "consejeros comerciales"
- 74- " "Ferias y Exposiciones"

Grupos diversos:

- 75- Comité Presupuestario
- 76- Grupo "Energía"
- 77- " "Investigaciones científicas"
- 78- " "cuestiones atómicas"
- 79- " "medio ambiente" (208)
- 80- " "cuestiones de transportes"
- 81- " "Información"
- 82- " "Asuntos Generales" (209)

(207) Existen otros cuatro grupos de "cuestiones comerciales": Japón, textiles, GATT y política comercial, que hemos incluido entre los grupos participantes en las competencias externas de la Comunidad.

(208) Es un grupo de competencias horizontales.

(209) Este grupo tiene entre otras las tareas siguientes: asuntos relacionados con el Diario Oficial ("Journal Officiel"), supervisión de actas de sesiones, redacción de declaraciones del Consejo y redactar las respuestas a las preguntas escritas que plantean los -- parlamentarios al Consejo. Las respuestas se presentan al COREPER, que las revisa y recomienda su adopción al Consejo bajo la forma de puntos "A" (no se discuten en el Consejo). Véase a este respecto la respuesta del Consejo a la pregunta escrita nº 174/69 -
cont.

83- Grupo "cuestiones CECA" (210)

84- " ad hoc "Unión Europea"

(209) cont.: del señor VREDELING (actualmente miembro de la Comisión) en torno a la naturaleza y sistema de adopción de las respuestas del Consejo (J.O.C.E., nº C 107 de 8-8-69, p. 25).

(210) Prepara las deliberaciones del Consejo en todas las materias relacionadas con la CECA, asumiendo por tanto las competencias de la extinguida COCOR (Comisión de Coordinación). En virtud de la decisión, de 29-6-1967, del Consejo Especial de Ministros de la CECA, la COCOR se constituyó en un grupo de trabajo del CO REPER, encargado de elevarle los informes que éste le recomendase. Véase el capítulo II; y también, -- SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. I, pp. 670-671.

CAPITULO V

FUNCIONAMIENTO Y METODO DE TRABAJO DEL COREPER (cont.)

1. LA PREPARACION DE LAS DELIBERACIONES DEL CONSEJO.

2. RECOMENDACION DE APROBACION DE UNA PROPUESTA PRESENTADA MEDIANTE UN PUNTO A.

- a) Origen de los puntos A.
- b) Caracteres.
- c) Oposición a la aprobación de un punto A.

3. LA FORMACION DE LOS PUNTOS A.

- a) Los "verdaderos puntos A": propuestas preparadas ínte^{te}gramente a nivel del COREPER.
- b) Los "falsos puntos A": propuestas que han sido previa^{ia}mente objeto de debate.

4. LOS PUNTOS B.

- a) Formación y significado.
- b) Los falsos puntos B.

5. EL PROCEDIMIENTO ESCRITO.

1. LA PREPARACION DE LAS DELIBERACIONES DEL CONSEJO.

Cuando el grupo de trabajo ha terminado el examen de la propuesta, hace un informe en el que se destacan los aspectos sobre los que se ha llegado a un acuerdo (son los "puntos I" de su informe) y aquellos otros aspectos ("puntos II") que se someten a la discusión del COREPER (primera o segunda parte según la materia) (211).

El COREPER al examinar el informe ratifica, si lo cree procedente, los puntos (I) que ya fueron aceptados por las delegaciones y por la Comisión a nivel de grupo; y debate aquellos otros aspectos que no alcanzaron un acuerdo en los grupos de trabajo. El COREPER delibera sobre esos aspectos que le sometió el grupo y sobre el conjunto de la propuesta. De sus deliberaciones pueden sucederse varias actuaciones (212):

- 1- Reenvío de la propuesta a los grupos de trabajo.
- 2- Presentación de la propuesta al Consejo bajo la forma de "punto A".

(211) En asuntos altamente técnicos y de importancia marginal se suele llegar a un acuerdo total en los grupos de trabajo.

(212) Hacemos aquí un breve esquema general para ofrecer una perspectiva de conjunto; inmediatamente lo desarrollaremos ampliamente, a excepción del "reenvío a los grupos de trabajo" porque allí se sigue de nuevo el método expuesto en las páginas anteriores.

- 3- Presentación de la propuesta al Consejo bajo la forma -
de "punto B".
 - 4- Presentación de la propuesta al Consejo mediante el "pro
cedimiento escrito".
- Reenvío de la propuesta a los grupos de trabajo: Si el -
Comité considera que está insuficientemente estudiada la -
reenvía al grupo correspondiente para un examen técnico más
profundo. En este caso es posible que el COREPER le marque
ciertas orientaciones nuevas. Y de nuevo el grupo elevará
al COREPER los resultados de sus discusiones de la misma -
manera.
 - Recomendación de adopción de un "punto A": Si en el seno
del COREPER se llega a un acuerdo, (ratificando las posicio
nes adoptadas por el grupo y resolviendo el mismo Comité -
sobre los aspectos divergentes), y considera que esa pro--
puesta puede ser aprobada sin debate por el Consejo, reco-
mendará a éste su adopción.

Las propuestas incluidas en el apartado A del orden
del día del Consejo significan que, en principio, ya no se
rán discutidas por los miembros del Consejo. Son adoptadas
automáticamente y globalmente al comienzo de las sesiones.

El COREPER, al proponer los diferentes puntos de la

parte A del orden del día, lo que hace es sugerir al Consejo la aprobación de esas propuestas porque juzga que es posible aprobarlas sin que sea necesario abrir debate.

- Presentación de una propuesta al Consejo bajo la forma de "punto B": Por el contrario, si por diversas razones, en el COREPER no se clarifican las posiciones, la propuesta se envía al Consejo, recomendándole que abra un debate sobre los temas incluidos en la parte B del orden del día. Por consiguiente, se le sugiere un debate sobre aquellos aspectos - de una propuesta sobre la que no hay acuerdo.

- Recomendación de una propuesta mediante "el procedimiento escrito": Si razones de urgencia lo aconsejan, el COREPER propone el acuerdo de los miembros del Consejo mediante "procedimiento escrito". Se notifica a la Comisión por si estimase justificado oponerse al método del procedimiento escrito.

2. RECOMENDACION DE APROBAR UNA PROPUESTA PRESENTADA MEDIANTE UN "PUNTO A".

a) Origen de los "puntos A".

El procedimiento de adopción de decisiones sin un de

bate previo en esa sesión del Consejo se inició formalmente en enero de 1962, al ser admitido por el Consejo después - de ser estudiado y elaborado el informe correspondiente por el propio COREPER y los Estados miembros (213). Según E. - NOEL, este procedimiento fue uno de los resultados de los estudios hechos en esa época con el fin de mejorar, ya entonces, el método de trabajo del Consejo (214).

Tuvo su origen inmediato en la práctica del Consejo de ministros francés de dividir el orden del día del mismo en puntos A y B, aunque métodos similares se siguen los -- Consejos de Ministros de diversas Administraciones.

b) Caracteres.

Una propuesta de decisión comunitaria presentada como "punto A" representa una suma de acuerdos parciales alcanzados en las distintas fases del proceso de decisión: -

(213) BAHR, P.: op. cit., p. 154; SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes...", vol. I, p. 684. Según este autor, "una fórmula más tímida se había puesto en práctica, mediante la cual el Consejo adoptaba un cierto número de puntos a los que el presidente - daba lectura y cuya documentación figuraba en los dos siers de los ministros".

(214) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions Communautaires et Institutions nationales...", p. 41.

grupos de trabajo, COREPER y Consejo (si le fue solicitada una discusión (215)).

Los "puntos A" pueden haber consumido largos debates en distintas sesiones del Consejo (donde eran puntos B) o aparecer por vez primera y ser aprobados, sin discusión, - en esa sesión.

Por tanto, dos condiciones esenciales a la naturaleza de los puntos A son las siguientes:

1- En general, que exista un acuerdo entre los representantes permanentes y la Comisión sobre la recomendación al -- Consejo de que apruebe una propuesta sin discutirla. El -- acuerdo del COREPER se refiere al procedimiento de aprobación por el Consejo: se le sugiere que renuncie a una discusión.

Este acuerdo sobre el procedimiento de aprobación - por el Consejo habitualmente es unánime, pero caben otras

(215) Todas las propuestas que van a ser discutidas por el Consejo aparecen en el orden del día como "puntos B". Luego, un punto A ha podido constituir "punto B" en varias ocasiones. Y casi como excepción un "punto B" ha podido ser "punto A" en los casos en que una delegación o la Comisión se oponen por diversos motivos, a que sea adoptado sin discusión dicho "punto A".

actitudes, como veremos más adelante, que no obstan la presentación de un punto A en el orden del día del Consejo.

2- Que la propuesta de decisión esté redactada en su texto final articulado y en las seis lenguas oficiales de la Comunidad. Por tanto, haya intervenido solamente el COREPER en el examen o el Consejo en varias ocasiones la haya debatido, las modificaciones que haya sufrido en los diferentes estadios de la preparación, se reflejarán en el texto final articulado, puesto a punto en las lenguas oficiales por los grupos correspondientes de juristas-lingüistas. Cuando las diferentes versiones del texto alcanzaron el acuerdo de los juristas lingüistas, entonces ya el COREPER acuerda su inclusión en la "lista de puntos A".

Luego, cuando un proyecto de decisión es objeto de punto A, este es el momento relevante jurídicamente de una decisión, porque solo entonces es un acto con características y alcance jurídicos.

Estas dos exigencias se requieren para toda decisión de naturaleza y efectos jurídicos que se tome en el ámbito del Consejo, ya sea en base a puntos A, o en base a un punto B (216).

(216) Como veremos, cabe la posibilidad de que sobre una - propuesta presentada como punto B para su discusión, el Consejo llegue a un acuerdo y se considere urgente
cont.

Quiere decir esto que según la práctica actual tiene un sentido relativo las fronteras, en razón de la materia, entre puntos A y B. La clasificación de puntos A y B, en sí misma, no hace referencia a una clasificación de asuntos; no hay criterios técnicos o políticos para enviar las materias a una categoría u otra (217). Por ello para examinar los puntos A y B (y los "falsos A y B") hay que ponerlos en relación con el tratamiento de la propuesta en su recorrido por el Consejo y su órgano auxiliar; o si se quiere, en atención al grado de consenso y debate que origina una norma y sus correspondientes consecuencias para su aprobación.

La diferencia entre los puntos A y B reside en el diferente tratamiento de uno y otro a su paso por el Consejo:

-
- (216) cont.: aprobada; se procederá en esa misma sesión a su puesta a punto jurídica por los juristas-lingüistas correspondientes y será adoptada como punto B -- con todos sus efectos propios.
- (217) Si creyéramos que los asuntos técnicos son puntos A, y los políticos puntos B, tendríamos una gran sorpresa leyendo cualquier orden del día del Consejo; así, nos encontramos que la firma del Acuerdo comercial - CEE-China fue aprobado como punto A en la sesión de 3 de marzo de 1978, junto con otras disposiciones del ámbito de las relaciones exteriores (Decisión de firma del proyecto de acuerdo entre la CEE y sus Estados miembros, y el AID (Asociación Internacional del Desarrollo); o el proyecto de directiva complementaria en vista de la conclusión de negociaciones con Chipre en el sector agrícola).

- los puntos A significan que el Consejo toma la decisión sobre esa materia sin discutirla en esa sesión, es decir, tal y como ha sido puesta a punto jurídica y lingüísticamente en el seno del COREPER;

- los puntos B invitan al Consejo a una reflexión en torno a determinados aspectos concretos de una reglamentación o una deliberación de conjunto sobre un sector comunitario.

Pero el problema de los puntos A y B no está en el momento de su paso por el Consejo sino en cómo y por quién se adquirió el acuerdo sustancial.

Tanto la primera parte (adjuntos) como la segunda - (embajadores) del COREPER pueden estimar que el Consejo -- puede aprobar determinadas propuestas de la Comisión sin - abrir una discusión previa en el momento de la adopción.

Los puntos A aparecen agrupados en el orden del día del Consejo bajo la denominación "Lista de puntos A". El - Presidente en ejercicio del Consejo, al iniciar la sesión, pregunta a sus colegas:

- a) si la lista de "puntos A" les ha sido comunicada
- b) si consideran que algún punto puede suscitar algún comentario o declaración
- c) si se desea que algún punto A sea retirado para ser dis

cutido (218).

Si el conjunto de "puntos A" no suscitan oposición alguna, entonces la decisión se adopta globalmente.

Los puntos que se someten al Consejo en la parte A del orden del día reúnen, en principio, el acuerdo de los Representantes Permanentes y del representante de la Comisión en las mismas condiciones de adopción requeridas para cada caso: es decir, pueden obtener la mayoría simple, mayoría cualificada o la unanimidad.

Hay que señalar que aún con excesiva frecuencia se sigue recurriendo a la unanimidad, desvirtuando el sentido de los "Acuerdos de Luxemburgo". Solo esporádicamente, (y la práctica señala que con motivo de las presidencias belga e irlandesa) (219) se vuelve al sentido originario de -

(218) Vid. la respuesta del Presidente en ejercicio del Consejo, señor THORN, en el debate sobre la pregunta -- oral del señor FLETCHER, en torno a los "puntos A" - (Débats, P.E., nº 201, marzo, 1976, 10-3-1976, p. 20-21).

(219) Durante las presidencias belga e irlandesa, el presidente tenía por costumbre, al iniciar la sesión, preguntar a las delegaciones cuáles eran los asuntos incluidos en el orden del día que afectaban a intereses esenciales de los Estados. El resto se consideraba - que podía seguir las reglas de votación previstas por los Tratados.

Vid., entre otros, el debate suscitado por la pregunta oral del señor BROEKSZ sobre el recurso a la -
cont.

los Acuerdos de Luxemburgo: se busca el acuerdo unánime en aquellos asuntos que representan intereses vitales para un país.

La práctica habitual en el COREPER no va en la dirección de proceder en cada ocasión a una votación, -que sería inaceptable jurídicamente-, sino en un esfuerzo para lograr un consenso de todos los Representantes Permanentes.

(219) cont.: abstención y la intervención del Presidente del Consejo, señor FITZGERALD (Débats, P.E., nº 190, abril 1975, 29-4-1975, p. 14); Declaración común del Presidente del Consejo y del Presidente de la Comisión 19 abril 1974: "A fin de que las decisiones puedan adoptarse en plazos razonables, los miembros del Consejo deberían hacer posible una decisión, sobre todo cuando se ha manifestado una neta mayoría, previendo, por ejemplo, la abstención" (Bull. C.E., 3-1974, p. 13. III).

En el punto 6 del comunicado final de la Cumbre de París de 9-10 de Diciembre de 1974 se decía: "... para mejorar el funcionamiento del Consejo de las Comunidades, estiman que conviene renunciar a la práctica que consiste en subordinar al consentimiento unánime de los Estados miembros la decisión sobre toda cuestión, cualquiera que pueda ser su posición respectiva en cuanto a las conclusiones adoptadas en Luxemburgo el 28 de Enero de 1966" (Bull. C.E., 12-1974, punto 6, p. 8).

Ejerciendo la Presidencia del Consejo el irlandés G. FITZGERALD confirmó que pondría en aplicación durante su mandato el punto 6 del comunicado de París en aquellas decisiones que no tuvieran que ser tomadas por unanimidad en los términos de los Tratados - (P.E., Débats, nº 186, 17-II-75).

Vid. también la exposición de FITZGERALD, G.: "A Community of Twelve? The opportunities and risks of enlargement", Semaine de Bruges, 1978, p. 1 y ss.; - KOVAR, R.: "L'impact de l'élargissement sur les institutions et le droit des Communautés Européennes", *ibidem*, p. 10 y 11; OLMÍ, G.: "Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés Européennes", *ibidem*, p. 22 y 23.

c) Oposición a la aprobación de un "punto A".

Un aspecto esencial de los "puntos A" es que si bien se estima que pueden ser aprobados automáticamente por el Consejo, sin suscitar debate, cualquier miembro del Consejo o la Comisión pueden pedir una discusión sobre tal o tales puntos de orden del día comprendidos en la parte "A". Entonces, ese punto ya no se aprueba junto con los otros - puntos A, pero tampoco se abre el debate durante esa sesión, sino que se reenvía a la siguiente donde será discutido como "punto B".

Aunque, por lo general, los puntos A recogen la aceptación de las delegaciones y de la Comisión, la abstención de una o dos delegaciones no obsta para que sea presentada la propuesta de adopción como "punto A"; y ocurre con relativa frecuencia que una delegación retira sus reservas o su negativa si así se hace posible una solución. O si su posición contraria resultase aislada, entonces opta por la abstención. Estas actitudes son un estímulo en futuras negociaciones al crear precedentes en base a los cuales el presidente, la Comisión o las delegaciones requieren contrapartidas de delegaciones reticentes en otras materias.

Estas situaciones (la abstención de alguna delegación) que no recogen la unanimidad de las delegaciones, pe

ro tampoco una oposición esencial desembocan en una declaración respecto a ese punto A. El representante permanente hace una comunicación, siendo ésta posible sin alterar el orden del día y sin obstaculizar la aprobación del punto - en cuestión como punto A.

Hay que distinguir entre un voto negativo y una abstención emitidos en cuanto al fondo del asunto, y la oposición o abstención al procedimiento de aprobación mediante un "punto A".

Si algún Estado miembro, a través de su Representante Permanente, se opone al procedimiento de aprobación de un "punto A" porque se opone al fondo del asunto, posiblemente ese asunto no irá como "punto A" (depende de la importancia de la propuesta).

Si las consecuencias no son de gran alcance, el Estado minoritario, que votó en contra, puede hacer un "gesto" aceptando que se apruebe como punto A. En cualquier caso, en las actas se hacen constar los votos en contra y las abstenciones (220).

(220) Evidentemente esta situación es casi impensable, pero podría darse por razones de política interna o de -- prestigio.

Cabe que el Representante Permanente, sin una instrucción precisa o sobrepasándose de su mandato o por circunstancias sobrevenidas, se abstenga sobre el fondo del asunto y acepte el procedimiento de aprobación sin debate. El ministro, en el Consejo, puede oponerse, y aunque se sabe minoritario, solicitar una discusión previa; ese punto A es remitido automáticamente para su discusión (como punto B) en la sesión siguiente.

Puede haber abstención en cuanto al fondo, pero oposición al método de aprobación como punto A, solicitando discusión previa. Como la abstención no impide la unanimidad, será aprobado después de una discusión en la siguiente sesión del Consejo.

La abstención puede ser extensiva al fondo y al procedimiento, o abstención sobre el fondo pero aceptando el procedimiento del "punto A". En el Consejo, el ministro, aceptando la lista de puntos A puede solicitar hacer una declaración. Aunque se abstiene, al aceptar su aprobación por ese procedimiento renuncia a que se abra una discusión en el Consejo.

Insistimos en que cuando el COREPER aprueba la presentación de un punto A, las delegaciones aceptan que no se discuta en el Consejo, aprobándose sin más por éste. Por

ello los dos tipos de acuerdos sobre el fondo que se dan - habitualmente, son los siguientes:

- que ese punto A reúna el voto unánime de todos los representantes de los Estados miembros y de la Comunidad. En este tipo se encuentran la casi totalidad de los puntos A: - acuerdo unánime sobre la propuesta y sobre el método de -- aprobación como punto A;
- que ese punto A sea aprobado con alguna abstención sobre los aspectos sustanciales. A pesar de la abstención, acepta el procedimiento de aprobación como punto A.

Los puntos A no necesitan especialmente la unanimidad en cuanto al fondo, y no solo es posible una abstención (221) sino que es posible también presentar un punto A (incluso preparado íntegramente por el COREPER) que haya recogido la mayoría (222).

Igualmente puede ocurrir que un punto A no recoja el

(221) Según los artículos 28, 3º CECA, 148, 3º CEE y 118, 3º EURATOM las abstenciones "no impedirán la adopción de las resoluciones del Consejo que requieran la unanimidad".

(222) NOEL, E. y ETIENNE, H.: "Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission", en "La décision...", p. 43.

consentimiento de la Comisión. Esta situación, poco corriente pero conocida, tiene lugar cuando la propuesta ha sufrido tales modificaciones, ya sea a nivel de grupos de trabajo, ya a nivel del COREPER, que la Comisión considera que se atenta a los intereses comunitarios marcados en su iniciativa. La Comisión, a través de su representante, trata en estas situaciones de persuadir a los representantes permanentes, y, finalmente, cede en lo posible a las alternativas que presentan las distintas delegaciones, si tal cesión permite salvar todavía algún objetivo comunitario -- (223).

Si fracasa todo compromiso en el nivel del COREPER, la Comisión puede llamar la atención del Consejo oponiéndose a la adopción sin debate del "punto A" afectado. La suerte de la Comisión es mínima, ya que los ministros difícilmente desdecirán a sus representantes que actuaron con instrucciones precisas de las capitales. Su única satisfacción está en conseguir que, al menos, los ministros acepten vol

(223) Sin embargo la modificación oficial de su propuesta solo se produce cuando la misma llega a la fase propiamente del Consejo.

ver sobre el asunto en la siguiente sesión del Consejo -- (224).

El significado profundo de este derecho de evocación de los miembros del Consejo y del representante de la Comisión, respecto de las propuestas de decisión incluidos en la parte A, es que el Consejo es quien toma jurídicamente la decisión en último término, y no el COREPER. El acuerdo alcanzado entre los Representantes Permanentes, al que puede o no sumarse la Comisión, no es un acuerdo de alcance jurídico en sí mismo. El Comité propone al Consejo su adopción sin discusión. La decisión sin debate de los puntos A

(224) "... Jamás le ha sido contestado a la Comisión el derecho de pedir que un punto sobre el que no está de acuerdo sea tratado por el Consejo. Ciertamente, si la Comisión está aislada, una presión cortés pero firme se ejerce sobre ella para que renuncie a su petición de defender un dossier ante el Consejo. Pero es la misma presión que se ejercerá sobre el representante de un Estado miembro completamente aislado que quiere hacer intervenir a los Ministros sobre un dossier "desesperado". Se puede, incluso, constatar que los casos en que la Comisión ha hecho prevalecer en tales condiciones su punto de vista (o una parte de él) a nivel del Consejo son sensiblemente menos raros que los casos en que un Ministro ha logrado convencer a sus colegas contra la solidaridad de grupo de los otros [cinco] Representantes Permanentes y a veces - de la Comisión" (NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 38).

recomendados hay que interpretarla como "una renuncia unánime a una discusión en el Consejo" (225). Pero es una renuncia a la discusión que tiene lugar en el seno del Consejo, donde los miembros de éste dan su acuerdo a las propuestas presentadas por la Comisión y estudiadas minuciosamente por el COREPER y sus grupos de trabajo. Este es precisamente el momento en que el Consejo asume la responsabilidad que le es propia: adoptar decisiones y, por ende, la posibilidad de rechazar cualquiera de los "puntos A" recomendados y solicitar una discusión.

3. LA FORMACION DE LOS PUNTOS A.

El itinerario que ha tenido que recorrer una propuesta de decisión hasta llegar a ser punto A es muy diverso. Efectivamente, hay materias que, antes de ser punto A en el orden del día del Consejo, en varias ocasiones fueron objeto de discusión en su seno como puntos B. Son los llamados "falsos puntos A".

(225) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions Communautaires et Institutions nationales...", p. 41; NOEL, E. y -- ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 43.

Por el contrario, otras propuestas nunca llamaron la atención del Consejo y aparecen en el orden del día del Consejo, una sola vez, como punto A, y son aprobadas por el Consejo sin deliberación: no hay debate en el momento de la adopción ni en sesiones previas. Dentro de este género podemos incluir las decisiones que han sido mayoritariamente preparadas por el COREPER, y solo algún aspecto muy parcial es debatido en el Consejo.

Es decir, que hay puntos A que solo han sido objeto de deliberación en el COREPER, y otros que han sido discutidos en los dos niveles (COREPER y Consejo). De ahí que tenga sentido analizar el diferente origen de los puntos A, para distinguir aquellos que se preparan y discuten enteramente a nivel de COREPER (los "auténticos puntos A"), de los que solo son afectados por este procedimiento en el momento relevante de su aprobación por el Consejo ("falsos puntos A").

a) Los "verdaderos puntos A": propuestas preparadas íntegramente a nivel de COREPER.

Son las materias que se preparan enteramente a nivel del COREPER sin merecer un debate o toma de posición a nivel del Consejo.

Son cuestiones de menor importancia, pero de transcendencia no despreciable a las que el Consejo no puede dedicar sus limitadas sesiones. Son razones de economía de - tiempo y de calidad política de diálogo entre los representantes de los gobiernos las que obligan a descuidar en manos de los Representantes Permanentes una parte de sus responsabilidades a fin de permitir un diálogo más profundo - sobre otros temas en el Consejo. Incluso, hoy es preocupante que a pesar de las numerosas tareas encomendadas al CO-REPER por el Consejo, éste aún se reserve para su discusión directa y personal, materias que podrían ser atribuídas a la Comisión o que podrían ser discutidas a nivel del COREPER (siguiendo la tónica de los puntos A), reservando la - decisión formal al Consejo.

Estas son las decisiones que solo aparecen una vez por la mesa del Consejo, precisamente en el momento en que se adoptan sin discusión y en bloque, al formar parte en - el orden del día del Consejo como puntos A. Son decisiones que formalmente adopta el Consejo pero que de facto las -- adopta este órgano auxiliar comunitario, compuesto de altos funcionarios nacionales. Estas materias adoptadas como puntos A constituyen una renuncia a la dialéctica comunitaria en su sentido genuino:

- de iure, son atribuíbles al Consejo

- de facto, el examen, la discusión y toma de posición tienen lugar en el seno del COREPER, el cual para conferir - una base jurídica a la decisión recurre al órgano principal competente (el Consejo). Esta institución ratifica - estas propuestas de decisiones sobre las que no solo no ha participado directamente en su preparación, sino que además no les concede una atención especial en la sesión en que deben decidirse, renunciando a la deliberación sobre la materia.

Este tipo de "puntos A" lo constituyen desde decisiones de menor importancia como son las decisiones de procedimiento y de gestión corriente, hasta decisiones de cierta entidad económica o de importancia política media. Entre las primeras (226), a título de ejemplo, están:

- decisiones de procedimiento y de gestión corriente:
- decisiones de consulta al Parlamento, al Comité Económi-

(226) Los puntos A sobre estas materias de menor importancia proceden en su casi totalidad del COREPER primera parte.

En ocasiones, algunas de estas decisiones tienen un cierto alcance político, jurídico o económico. Así, algunas consultas al Parlamento o al Comité Económico y Social tiene una significación política cuando el dictámen no es obligatorio y la propuesta de decisión (sobre el fondo) tiene cierta importancia. Aunque el Consejo no está vinculado por su dictámen, al decidir su consulta ha adquirido un cierto compromiso al manifestar su voluntad de escuchar al Parlamento o al C.E.S.

co y Social (227);

- decisiones sobre respuestas a preguntas escritas de los miembros del Parlamento (228);
- decisiones sobre ceses y nombramientos de miembros de comités (del Comité Económico y Social, del comité del Fondo Social Europeo, del comité para la libre circulación de trabajadores, Consejo de Administración de la Funda--ción europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo,...);

(227) En la actualidad la mayoría de las decisiones de procedimiento se adoptan mediante el "procedimiento es-crito" que trataremos más adelante.

(228) Estas decisiones del COREPER en torno a las preguntas escritas de los parlamentarios pueden ser "conflictivas" o comprometedoras para el Consejo, ya que contienen declaraciones e informaciones sobre todo género de asuntos (jurídicos, políticos, económicos, sociales, etc.) de la vida interna de las Instituciones, e interior y exterior de las Comunidades.

Merece recordarse la respuesta del Consejo a la pregunta escrita nº 174/69 del entonces parlamentario, y hoy miembro de la Comisión, Sr. VREDELING, sobre las "respuestas del Consejo a las cuestiones escritas y orales". El Consejo insiste en que las respuestas dadas por el Consejo a las preguntas escritas y orales de los parlamentarios deben ser consideradas como deliberaciones del Consejo en buena y debida forma. "Siendo el Consejo una institución colegial, las decisiones, incluidas las respuestas a preguntas escritas, representan la posición adoptada por la institución en tanto que tal". Para su adopción se aplican las normas de procedimiento (art. 28 CECA, 148, 1º CEE y 118, 1º EURATOM). Además, niega que delegue este poder en otro órgano: "Las respuestas a las questiones escritas y orales son siempre sometidas al Consejo -y por tanto a sus miembros- y aprobadas por el mismo". (Vid. JOCE, nº C 107, de 18 agosto 1969, p.25).

- decisiones sobre nombramiento de agentes del Consejo ante el Tribunal de Justicia;
- decisiones sobre asuntos relativos al personal de la Secretaría General del Consejo (estatuto de personal, impuesto comunitario, baremos, etc.); y algunos asuntos sobre el estatuto del personal de la Comisión;
- transferencias y prórrogas de créditos, estado de gastos del Parlamento, del Comité Económico y Social, ... ;
- modificación o suspensión del arancel exterior común; -- otorgamiento de contingentes arancelarios, ... ;
- asuntos de coordinación de las actividades de las instituciones (quien dirigirá una carta, firmará un acta; información interna, etc.).

Además están las decisiones de fondo que se preparan y se "adoptan" a nivel del COREPER. Son medidas económicas de carácter predominantemente técnico pero de incidencia importante en la vida comunitaria o decisiones de contenido político, aunque de consecuencias relativamente discretas. Dentro de este género de decisiones de fondo, enteramente adoptadas por el COREPER (229) pueden servirnos

(229) Algunas, como la adopción del contenido de la Declaración del Presidente del Consejo ante o junto con otras Instituciones comunitarias, no son decisiones en el sentido propio de los Tratados como "actos de efecto cont.

de ejemplo las siguientes:

- declaraciones del Presidente en ejercicio del Consejo ante otras Instituciones comunitarias o en conjunto con -- ellas,
- directivas sobre el derecho de establecimiento y libre - circulación de servicios,
- medidas económicas de relativa significación,
- armonización de normas técnicas,
- decisiones en materia de relaciones exteriores de contenido técnico, etc.

Las materias que acabamos de describir son a título indicativo de las que siguen habitualmente el procedimiento de los puntos A preparados íntegramente a nivel del COREPER. En cualquier caso no tiene porqué ser así necesariamente, ya que la práctica en estos aspectos es muy flexible y no hay fronteras precisas. Téngase en cuenta que el COREPER primera parte es el principal proveedor de puntos A --

(229) cont.: normativo". Estos serían el equivalente al término alemán "Entscheidung", como acto típico, frente al de "Beschluss" referido a decisiones atípicas o de simple aplicación. Vid. NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 38; WOHLFARTH, E. y SCHLOH, B.: "Les actes des institutions", en "Les Nouvelles", pp. 409 y ss.

que apenas o ninguna atención retuvieron del Consejo; y -- aquél está encargado de materias de menor transcendencia - comunitaria (230) y sobre las cuales ya advertimos de la - dificultad de atribuir con precisión los sectores que son objeto de reparto entre uno y otro nivel del COREPER.

Dentro de este género de "puntos A" entendemos comprendidos también aquellos casos en que los representantes permanentes solicitan del Consejo una orientación al respecto. Es decir esa propuesta ha sido objeto de un punto B propiamente dicho, pero es el Comité quien ha llevado su - elaboración de fondo desde el principio hasta el final. -- Por ello, si tenemos en cuenta el esfuerzo previo a la participación del Consejo, al buscar el máximo de acuerdos -- parciales a nivel de grupos y del Comité, de modo que el - Consejo solo se detiene en determinados aspectos más políticos, y, además, la labor complementaria de fondo del COREPER en base a los debates del Consejo, se comprende porqué calificamos también a estos puntos A como de la "responsabilidad" del COREPER, aunque el Consejo haya podido discutir en algún momento sobre ellos.

(230) Véase págs. 170-171.

Tanto los puntos A que afectan a cuestiones de fondo, -pero de transcendencia limitada o no politizada-, que acabamos de exponer, como los asuntos de procedimiento y - de gestión corriente en su mayoría proceden del COREPER primera parte. De este modo, en el aspecto cuantitativo, más del 75% de las decisiones del Consejo es "confiada" a este grupo de altos funcionarios. La evolución de la actividad comunitaria, incidiendo de manera bien visible en la vida de cada Estado miembro, demuestra que estas decisiones de "menor importancia", abandonadas a los representantes permanentes adjuntos, levantan no poco interés e inquietud entre los Estados miembros y en las instituciones comunitarias hasta el punto de que su adopción desencadena no en vano profundas y largas discusiones en los mismos (231). - Ese estudio detenido, minucioso, esas continuas negociaciones durante meses demuestran la importancia cualitativa de los puntos A que son adoptados enteramente al nivel del CO REPER (232).

(231) Vid. SALMON, J.J.: op. cit., en "Les Missions permanentes...", vol. I, p. 686.

(232) "... La conjunción de la necesidad y el deseo natural de los Embajadores de ir hasta el fin en el examen - de un dossier hace que sobre un buen número de asuntos, unos medianamente importantes, otros verdaderamente - significativos, un acuerdo completo se realice a nivel de los Representantes Permanentes, acuerdo entre los señs Embajadores (o sus Adjuntos) y el representante de la Comisión" (NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 37).

Donde se plantea el problema de la amenaza a los mecanismos institucionales de los Tratados es en la elaboración de este género de decisiones presentadas como puntos A. Como dice V. CONSTANTINESCO, "... El COREPER por el procedimiento de los puntos A, se reserva un poder de decisión verdadero, puesto que el Consejo no hace más que confirmar, sin ningún debate, sus propuestas. Lo esencial de la actividad normativa del Consejo, al menos en cantidad (y en el aspecto cualitativo no es desdeñable) es para el COREPER" (233).

El hecho de ser aprobados por el Consejo, en bloque y sin debate, deja a salvo la apreciación formal sobre la atribución de competencias en dicho acto normativo, pero -deja en pie el peligro de tener que utilizar conceptos ambiguos para calificar la actividad del COREPER. Sabemos muy bien que jurídicamente el COREPER no puede decidir, y que, además, quien toma la decisión, -como acto normativo de los Tratados-, con efectos jurídicos inmediatos, es el Consejo, y es a él a quien se le atribuyen formalmente los actos.

(233) Vid. CONSTANTINESCO, V.: "Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes. Contribution à l'étude - de la nature juridique des Communautés", Librairie Générale de Jurisprudence et Législation, 1974, Paris, p. 344.

- b) Los "falsos puntos A": propuestas que han sido previamente objeto de debate.

Los "falsos puntos A" son aquellas propuestas afectadas por este procedimiento solamente en el momento final de su adopción; sin embargo, el Consejo interviene directamente sobre el fondo del asunto y manifiesta su voluntad colegiada sobre el mismo. Son, pues, asuntos sobre los que tampoco el COREPER ha llegado a un acuerdo y cree que el Consejo mismo debe adoptar una posición sobre aspectos concretos de carácter esencial o emitir orientaciones generales que marquen un acuerdo sobre el objeto y alcance de la norma.

En estos casos es en el Consejo donde se llega a los acuerdos decisivos. De esos acuerdos que se desprenden de la deliberación del Consejo, el COREPER aprueba el "Relevé des décisions" (Resumen de decisiones) (234) adoptadas por

(234) Este documento es elaborado por el "servicio de sesiones" del Gabinete de la Secretaría General del Consejo, en colaboración con las diferentes Direcciones Generales de la Secretaría General, y en base a las actas de las sesiones del Consejo. Este documento es enviado para su aprobación al COREPER.

En base al "Relevé...", el COREPER presenta al Consejo los puntos A. Se puede decir que las decisiones que se contienen en el "Relevé..." corresponden a esta categoría de "puntos A" que han sido objeto de un examen suficiente por el Consejo y que ya pueden ser aprobados sin debate.

el Consejo (sobre las que ha discutido y convenido en su -
 adopción), y que, después de su puesta a punto por los ju-
 ristas-lingüistas, pueden ser adoptadas como "puntos A", -
 sin discusión en la siguiente o en otra sesión, siendo en
 este momento una decisión con relevancia jurídica (235). -
 En definitiva, son puntos B que vuelven como puntos A para
 su adopción formal.

Esta categoría de decisiones son irreprochables, no
 solo desde un punto de vista jurídico-formal, sino en cuanto
 al fondo, pues se ha cumplido en toda su extensión una
 responsabilidad propia de Consejo: la deliberación sobre -
 la propuesta y, en otra sesión, decisión formal del acto -
 normativo con pleno alcance jurídico. Esta decisión formal
 se toma mediante el procedimiento de los puntos A, pero es
 evidente que en relación con el genuino sentido de los puntos
 A, expuestos anteriormente, éstos son "falsos puntos A",

(235) "Un gran número de puntos A son actos que, cuando en
 una sesión anterior del Consejo, han sido objeto de
 un acuerdo, de un acuerdo de principio mismo, vuelven
 entonces los textos, especialmente después de la puesta
 a punto jurídica y lingüística, al orden del día
 del Consejo, bajo la forma de puntos A en vista de la
 adopción formal por éste" (Respuesta del Consejo a -
 la pregunta escrita del señor FLETCHER nº 838/75, --
 J.O.C.E., nº C 139, de 21-6-76, p. 22).

ya que esencialmente han constituido "puntos B" en una o -
varias ocasiones al requerir la deliberación del Consejo.

No obstante, aunque el Consejo toma parte activa en la decisión formal y de fondo de la actuación comunitaria, no podemos pasar por alto la importante participación del COREPER en la redacción definitiva de estas propuestas que han sido estudiadas por el Consejo. En base a las directrices o posiciones comunes que se vislumbraron en el Consejo, se inician auténticas negociaciones en el Comité y se llega a acuerdos importantes para dar un sentido completo a las finalidades de la propuesta.

Estos falsos puntos A (que son propiamente B) afectan a cuestiones de primer rango, ya sea por su naturaleza o por sus consecuencias políticas o económicas.

El grado de intervención del COREPER es muy variado pero siempre en inferior medida y calidad que el del Consejo. El COREPER y sus grupos de trabajo participan separando los problemas más técnicos y resolviendolos a ese nivel. Pero cuando surgen las dificultades, los Representantes Permanentes envían esos aspectos conflictivos a sus ministros, que gozan de márgenes políticos más flexibles en decisiones que son más delicadas. Como los Representantes Permanentes conocen las soluciones dadas a las partes menos importantes

y han examinado las partes esenciales, en el informe que -
envían al Consejo le presentan las alternativas posibles,
de modo que la labor del Consejo se centra en buscar la so
lución política aceptable para la Comunidad.

Después de este examen de los falsos puntos A, tene
mos ya avanzado parte de la noción "puntos B" del orden del
día del Consejo.

4. LOS PUNTOS B.

a) Formación y significado.

Al presentar una propuesta en la parte B del orden
del día se está sugiriendo al Consejo un debate y decisión
sobre el mismo.

Han sido preparados previamente por los grupos de -
trabajo y el COREPER, y en parte han logrado ya un consen-
so; de ahí que, los puntos B representen desacuerdos parcia
les, sobre los que el Consejo puede en sucesivas reuniones
alcanzar nuevos acuerdos. Después de la discusión en el Con
sejo, aún pueden perdurar algunos aspectos o posiciones --
contrarias que se reenvían en repetidas ocasiones al Conse
jo para nueva reflexión hasta su acuerdo final. Este ir y

venir del COREPER al Consejo y viceversa, da una idea de la dependencia recíproca de los trabajos de ambos órganos. No sin ironía dice E. NOEL que "... el Consejo prepara tanto el Comité de Representantes Permanentes como el Comité de representantes permanentes prepara el Consejo" (236).

Tenemos que destacar que en la medida en que ascendemos los escalones de la preparación de una decisión, el análisis de la misma se depura y se centra en sólo determinados artículos, aspectos o principios sobre los que apareció la controversia en la escala anterior.

El análisis del proyecto de decisión es estudiado minuciosamente a nivel de grupos de trabajo. A medida que se van aceptando partes de la propuesta, se aíslan aquellas que son conflictivas o que necesitan un tratamiento político; éstas se les encomienda al COREPER quien discutirá sobre esos aspectos, y si el Comité no se considera capaz de tomar una decisión o cree que el Consejo debe conocer de ese tema los aspectos más importantes, enviará la propuesta, junto con un informe, exponiéndole los asuntos controvertidos a fin de que discuta y decida sobre los mismos: son los puntos B del orden del día.

(236) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions Communautaires et Institutions nationales..." p. 45.

El Consejo no suele examinar la totalidad de una disposición, sino que delibera sobre aspectos particulares o sobre orientaciones que deben guiar un sector o una determinada política. Si el Consejo tiene sobre su mesa una propuesta, de estudio ya muy avanzado, su deliberación normalmente se detiene solo en los aspectos que le solicita el COREPER a través de los puntos B. Pero otra de las formas de deliberación del Consejo puede basarse en dedicar una parte de sus sesiones a debates generales sobre una determinada política o buscar un acuerdo sobre los principios generales que deben informar la futura reglamentación de un sector. Este tipo de debates de orientación tienen una gran repercusión en cuanto al fondo de la futura decisión, y están en la línea de los deseos manifestados reiteradamente por la Comisión.

Frente a la mecánica decisoria, excesivamente ca--suística y sin perspectiva de conjunto, los debates generales son, sin duda, una de las más importantes tareas del Consejo. Partiendo de los diferentes intereses de los Estados miembros, los ministros se comprometen en un diálogo que trata de armonizar las situaciones particulares con los objetivos comunitarios. De esa dialéctica comunitaria se desprenden a veces mandatos o instrucciones o bien una filosofía común en cuanto a la interpretación del proceso co

munitario.

Y son importantes este género de debates porque así, ante un asunto concreto, los representantes permanentes no solo hacen valer de modo exclusivo las posiciones de sus capitales, sino que les permite invocar y tener en cuenta la filosofía básica del diálogo comunitario, que en definitiva para el COREPER es una instrucción de rango superior a la de las capitales, al ser la actitud, no de una administración, sino del órgano comunitario al que están subordinados.

Las materias o sectores a los que afecta son de primera importancia política o económica, o tienen una gran transcendencia social. A veces alguna de estas características no se reúnen objetivamente, y es algún Estado el que mantiene una posición contraria que considera defendible y salvable, y solicita su inclusión como punto B. No hay un desacuerdo general, sino que un Estado no acepta su aprobación sin un debate a fondo y trata así de agotar sus posibilidades de hacer compartir sus puntos de vista con sus colegas y de suavizar el contenido y el alcance de la futura norma. No se puede decir que sea un "falso punto B" porque no hay acuerdo ni sobre el fondo ni sobre la forma. -- Aunque es verdad que, junto a los motivos antes citados de

llevarlo como punto B al Consejo, pueden verse mezclados - otros intereses gubernamentales de política interna, a fin de hacer ver a los sectores afectados la firmeza mostrada por el gobierno a través de su representante en el Consejo, que ha sido puesto en minoría allí, y no se rindió en el - COREPER.

Hay que incluir entre los puntos B, aquellos puntos A que fueron rechazados por algún Estado o por la Comisión y que son reenviados a la siguiente sesión como puntos B.

En resumen, son puntos B:

- los debates de orientación general o sectorial,
- intercambios de puntos de vista,
- declaraciones o manifestaciones de los ministros,
- debates delimitados a aspectos esenciales,
- las sesiones marathon,
- los dictámenes y resoluciones del Parlamento Europeo (237) y los dictámenes del Comité Económico y Social,

(237) Vid. la pregunta escrita nº 314/68 del señor VREDELING a la Comisión en torno al orden del día del Consejo y la inscripción de los dictámenes y resoluciones del Parlamento como "puntos B" (J.O.C.E., nº C 23, de 20 de marzo de 1968, p. 5).

- los asuntos que la Comisión se considere obligada a defender en la última instancia o crea oportuno que sea el Consejo mismo quien tome la decisión. Son más bien gestos de pundonor, porque la Comisión se sabe aislada ante el consenso de todos los Estados miembros, pero insiste en hacer valer sus razones ante "sus iguales", que, al fin y al cabo, es con quienes constitucionalmente tiene que mantener su diálogo. Si su propuesta es modificada en aspectos que juzga esenciales, prefiere que lo sea en el Consejo por razones jurídico-políticas y de protocolo.

b) Los falsos puntos B.

Son aquellos asuntos que han obtenido un acuerdo general en el COREPER y por diversas causas, antes de su aprobación y a petición de un Estado miembro o de la Comisión, aparecen en el orden del día del Consejo como puntos B.

Son auténticos puntos A, en cuanto que el acuerdo se obtiene en el COREPER, pero pasan a ser puntos B (falsos) por causas, principalmente, de protocolo, repercusión social o coyuntura política. Se trata de cubrir una formalidad. Así,

- gran parte de los actos sobre relaciones exteriores

- nombramientos de gran relieve (jueces, abogados generales, etc.)
- decisiones de impacto "psicológico" o significación política
- por razones de política interna un ministro prefiere ceder personalmente en el Consejo para realzar el valor de su cesión de cara a la opinión pública y a sus propios colegas a fin de obtener alguna compensación en ese o en un próximo asunto.

En realidad, los asuntos de política interna se encuentran entre las fronteras de los puntos A y B. Si existía un desacuerdo por parte de una delegación en el COREPER, y ésta decide llevar el asunto al Consejo, hay que considerarlo como un punto B, aunque luego aquí ceda o mantenga su desacuerdo en forma de abstención y estuviese motivado a ello por problemas internos.

Es también complicado determinar aquellos casos en los que el buen hacer y entender de los representantes permanentes les lleva a un acuerdo, pero aunque convencido de su decisión, consideran que son los ministros quienes deben asumir la responsabilidad del debate mismo.

5. EL PROCEDIMIENTO ESCRITO.

El procedimiento de recoger el voto de los Estados miembros por escrito es el medio de adopción de una decisión, en principio, afectada de una situación urgente y que en otras circunstancias hubiera sido aprobada como "punto A".

Es, por tanto, una propuesta que ha alcanzado el -- acuerdo unánime en cuanto al fondo y en la manera de ser -- adoptada jurídicamente, -sin discusión-, en el Consejo o en el COREPER y que podría ser aprobada como "punto A" en la sesión más próxima del Consejo (no importa a qué asuntos - esté dedicado). Sin embargo, el Comité estima que, en principio por su urgencia, debe aprobarse jurídicamente antes de la sesión del Consejo.

Decimos que es la urgencia, en principio, porque así fué el origen del procedimiento escrito; pero en la práctica actual no siempre es este motivo, sino más bien aligerar de puntos A el orden del día del Consejo. Parece chocante esta práctica actual conociendo el sistema de aprobación - en bloque y sin discusión de los puntos A; se comprende mejor si decimos sobre consultas al Comité Económico y Social y Parlamento Europeo, acreditaciones (plácet a los Jefes de Misión, apertura de Delegaciones en terceros Estados...) y

que estas constituyen las llamadas decisiones de procedimiento.

Para E. NOEL, el procedimiento escrito, al igual que los puntos A, refuerza el papel del COREPER pues en la práctica se inicia siempre que haya habido acuerdo general en el Comité. El Consejo, posteriormente, no hace más que ratificar uno u otro procedimiento. Sin embargo, este autor considera que la mayor parte de las veces es más rápido obtener la decisión urgente deseada como punto A en el próximo Consejo, incluso aunque esté consagrado especialmente a asuntos de naturaleza diferente (238).

El procedimiento escrito está contemplado por el -- art. 6 del Reglamento interior provisional del Consejo -- (239).

(238) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions communautaires et Institutions nationales...", pp. 41-42.

(239) Art. 6 del R.i.p.: "Las deliberaciones del Consejo - relativas a un asunto urgente pueden ser adquiridas por medio de un voto escrito cuando para este asunto todos los miembros del Consejo acepten tal procedimiento.

Además, la aceptación de la Comisión se requiere en los casos en que el voto por escrito afecte a una materia de la competencia de la Comisión".

Como decimos se utiliza fundamentalmente para cuestiones de orden secundario (240), debido, en base al art. 6 citado, a que requiere dos clases de acuerdos:

12- Aceptación del recurso al procedimiento escrito.

La decisión de iniciarlo puede ser tomada por el Consejo mismo, cuando se logra un acuerdo pero el texto no está -- dispuesto por los juristas-lingüistas y no debe esperar a otra sesión, o el COREPER llega a un acuerdo, cuya aprobación como punto A se adquiriría en el siguiente Consejo y se requiere antes de esa fecha su aprobación.

El presidente en ejercicio del Consejo requiere, me diante télex, la aceptación del procedimiento escrito, en cuanto tal, a cada Estado miembro y a la Comisión, si estu viese afectada por su derecho de propuesta. A esta pregunta se pueden oponer no solo los Estados, sino también la - Comisión.

Se le dirige a la Comisión porque en los asuntos de su competencia puede pedir también que esa decisión, pro puesta a su iniciativa, debe ser adquirida, previa deliberación, en el Consejo mismo.

(240) La crisis de 1965 dió ocasión a una gran utilización de este procedimiento de aprobar decisiones, pues en tonces el Consejo no podía reunirse normalmente. Vid. SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. I, p. 688.

Si algún Estado miembro o la Comisión, (inusual), se opone, no se aprueba y pasa como "punto A" o para su discusión como punto B según la naturaleza de la oposición.

22- La segunda pregunta y condición para que el procedimiento escrito se considere aceptado es si los Estados miembros están de acuerdo sobre el fondo de la propuesta.

Esta pregunta no se dirige a la Comisión, pues obviamente es el Consejo quien toma las decisiones. Y si la Comisión quiere defender su propuesta respecto al fondo del escrito lo hace indirectamente oponiéndose al procedimiento en sí.

El télex, mediante el cual se solicita el voto por escrito, contiene un plazo "indicativo" en el que los Estados deben contestar. Si en ese plazo se recoge la mayoría propia de cada decisión respecto de la segunda pregunta, y el acuerdo en cuanto al método, se entiende aprobada y la dirección general afectada la pasa a la firma del Presidente del Consejo. Por el contrario, si no se recibe contestación de alguna delegación, entonces el Servicio Jurídico -
las
examina esta situación y hace gestiones oportunas.

Cuando se inició este procedimiento, la Secretaría General del Consejo solía aceptar la aprobación de cada Es

tado, si esta venía mediante una carta firmada por el ministro de Asuntos Exteriores. Sin embargo desde hace tiempo se admite el acuerdo correspondiente mediante télex que puede enviar un simple funcionario.

El principal proveedor de procedimientos escritos - es, por razón de las materias a las que afecta, el COREPER primera parte.

CAPITULO VI

LA PARTICIPACION DEL COREPER EN EL PROCESO DE DECISION

1. ALCANCE JURIDICO DE SU METODO DE TRABAJO.
2. LA DELEGACION DE PODERES DE FACTO EN EL COREPER.
3. LA IMPOSIBILIDAD DE UNA DELEGACION DE PODERES DE IURE
EN EL COREPER.
 - a) Posición doctrinal.
 - b) Posición jurisprudencial.
 - c) El Informe Tindemans.

1. ALCANCE JURIDICO DE SU METODO DE TRABAJO.

No podemos concluir esta parte tan importante del método de trabajo del COREPER sin presentar una visión de conjunto del alcance de la manera de participar el Comité en el proceso de preparación de las deliberaciones y de las decisiones del Consejo. E intentaremos darle un sentido en base, no solo a criterios jurídicos, sino también, a consideraciones de hecho, puesto que se trata de una práctica que, al no estar contemplada por los Tratados, no podemos abandonarla a un exclusivo tratamiento jurídico. Además, intentaremos situar este método de trabajo en las coordenadas habituales de la administración y la vida política de los Estados.

El mayor problema reside en aquellos puntos A que son enteramente preparados, y sobre los que se llega a un consenso, a nivel de COREPER: es decir, los "auténticos" puntos A y los "falsos" puntos B. Jurídicamente son atribuibles al Consejo; de hecho, quien acuerda el contenido de la decisión es el COREPER.

La problemática jurídica de los puntos B es mínima en cuanto que el Consejo los discute en su conjunto o en sus aspectos esenciales; en estas decisiones de alta signi

ficación política o económica se revela la imprescindible tarea que el COREPER desempeña, tanto en la fase anterior al examen de la propuesta por el Consejo como en la posterior al reenvío por el Consejo al COREPER de la propuesta, ahora, ya más depurada. Pero no presentando dudas de carácter jurídico, nos referiremos, principalmente, a los puntos A -auténticos- y a los falsos puntos B.

Conscientes de la gravedad de hecho de un punto A, por ser una renuncia a la dialéctica comunitaria, no nos impide matizar y profundizar en el significado del momento de la adopción jurídicamente relevante. Si la regla general es la adopción en bloque y sin debate, la excepción es determinante de la naturaleza jurídica de los puntos A: la oposición a un punto A es siempre posible. Esta posibilidad de oposición a un punto A da contenido (sin restar gravedad a la decisión de facto por el COREPER) a la atribución formal del acto al Consejo.

El acuerdo logrado por el Comité no tiene valor jurídico. El Consejo permanece dueño de la decisión propiamente dicha y se reserva el ejercicio de ese poder en el momento jurídicamente significativo: rechazando el punto A o aceptando la recomendación y adquiriendo la responsabilidad de su decisión. Es decir, pudiendo ratificar, sin debate,

un punto A, goza del derecho de rechazarlo. V. CONSTANTINESCO dice que el COREPER sería la primera instancia de negociación y decisión, mientras que el Consejo sería la instancia de apelación (241).

Insistimos, además, en que no se exige necesariamente la unanimidad en cuanto al fondo, ya que si se exigiese entraría en conflicto con el sistema mayoritario de votación, simple o cualificada, que los Tratados prescriben para gran parte de las propuestas de la Comisión (conflicto relativo teniendo en cuenta la aplicación del "compromiso de Luxemburgo", tendente a la unanimidad generalizada). Cabe la posibilidad, pues, de un punto A adoptado por mayoría en cuanto al fondo del asunto y que logre un consenso en cuanto al procedimiento de adopción (aprobación en bloque y sin discusión).

Siguiendo en el empeño de desdramatizar el significado de los puntos A, diremos, en otro orden de cosas, que los ministros están imposibilitados físicamente para atender en persona los asuntos comunitarios (242). A pesar de

(241) CONSTANTINESCO, V.: op. cit., p. 344.

(242) Para V. CONSTANTINESCO, "la existencia del COREPER - se justifica por consideraciones técnicas" (ibidem). Para C. SASSE, el Consejo, sin el COREPER, "sería absolutamente incapaz de tomar decisiones" (op. cit., p. 122).

que hay sesiones del Consejo todas las semanas, (agrupando a diferentes ministros), no están en medida de dar solución concreta a decenas y decenas de decisiones de distinta importancia y rango jurídico. No nos puede causar extrañeza, aunque sí preocupación, el método utilizado, ya que con diversas variantes se utiliza en todas las Administraciones (ya sean reuniones de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Jefes de Gabinete, etc.); son los próximos a los ministros, los cargos de confianza, a quienes se les encomienda la preparación, lo más extensa y profunda posible, de las decisiones (243).

La misma Comisión desea que el COREPER auxilie, al máximo, al Consejo en sus tareas menos importantes, para - permitirle a éste concentrarse en los temas más significativos que requieren la decisión directa del Consejo o debates de orientación general que impulsen el lento proceso - de decisión. El riesgo reside en el hecho de que se deslicen por la infraestructura del Consejo tantas decisiones - de importancia media, que éstas sean acogidas por las Administraciones nacionales con un relativo entusiasmo en vistas a su aplicación.

(243) Como decíamos en el capítulo I, en la Comisión opera la "Reunión de Jefes de Gabinete", mutatis mutandis, con tareas próximas a las del COREPER.

2. LA DELEGACION DE PODERES DE FACTO EN EL COREPER.

Centrado ya en términos más precisos el proceso de preparación y participación del COREPER en las tareas del Consejo, pasamos a analizar el significado de la existencia real de una delegación de poderes, de facto, en el Comité.

Los Tratados prevén el ejercicio del poder de decisión cuantitativa y cualitativamente, por el Consejo (244), y, en menor medida y calidad, por la Comisión (245).

-
- (244) Los textos legales en torno al poder de decisión del Consejo son bien precisos:
- Art. 145 CEE: "A fin de asegurar la realización de los objetivos fijados por el presente tratado y en las condiciones previstas por éste, el Consejo: ... -dispone de un poder de decisión".
 - Art. 115 EURATOM: "El Consejo ejerce sus atribuciones y sus poderes de decisión en las condiciones previstas por el presente Tratado".
 - Arts. 189 CEE y 161 EURATOM: "Para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas por el presente Tratado, el Consejo y la Comisión adoptan -reglamentos y directivas, toman decisiones y formulan recomendaciones y dictámenes".
 - Arts. 148 CEE y 118 EURATOM: "... las deliberaciones del Consejo se adquieren...".
- (245) Además del art. 189 CEE y 161 EURATOM que comprende también a la Comisión, se refieren a la misma:
- el art. 14 CECA: "Para la ejecución de las misiones que le son confiadas y en las condiciones previstas en el presente Tratado, la Alta Autoridad toma las -decisiones, formula las recomendaciones o emite dictámenes".
 - el art. 155 CEE y 124 EURATOM: "A fin de asegurar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión: ... dispone de un poder de decisión propio y participa en la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea en las condiciones previstas -por el presente Tratado...".

Pero además el Tratado prevé en un solo caso, y en favor de una sola Institución, la posibilidad de atribuir competencias: es el art. 155, 4º CEE y 124, 4º EURATOM: -- "Con el fin de garantizar el funcionamiento y desarrollo - del mercado común en la Comunidad, la Comisión: ... ejerce rá las competencias que el Consejo le confiera para el cum plimiento de las normas por él establecidas".

En virtud de este precepto,

- la única Institución que puede recibir una atribución de competencias es la Comisión,
- la Institución que puede conferir las es el Consejo,
- la clase de competencias que puede recibir la Comisión - son de ejecución y de gestión de la reglamentación de ba se (246).

En la práctica, el Consejo ha hecho un amplio uso - de esa facultad prevista por el art. 155, 4º CEE. Sin embar go, es insuficiente para las necesidades reales, hasta el punto de que el Consejo se reserva excesivos poderes de eje cución individuales, que podrían ser ejercidos sin dificul

(246) Vid. LOUIS, J.V.: "Les règlements de la Communauté - économique européenne", Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, pp. 92-98.

tades por la Comisión, e, incluso, algunas actuaciones del Consejo, (por ejemplo, en el ámbito presupuestario), son - dudosamente de la competencia del Consejo.

Un examen de la multiplicidad de los trabajos, que se reserva en la actualidad el Consejo y sus órganos de infraestructura, calificarían a muchos de ellos como propuestas sobre aspectos técnicos de la aplicación de reglamentación de base, y que, por tanto, el Consejo podría, (no está obligado jurídicamente a ello), y convendría que los confiase en las manos de la Comisión. Esta es la Institución más indicada para recibir una "delegación" de competencias (247). Para E. NOEL y H. ETIENNE "por este artículo (155, 4º CEE) no solo el Consejo recibe la posibilidad, en las - materias que el Tratado le da poder de decisión, de descargar sobre la Comisión medidas de aplicación, sino que está expresamente invitado a actuar así. Más que una facultad, es una directriz que el art. 155 da al Consejo". (248). Sin

(247) Según G. OLMÍ "... el principio según el cual la gestión de las reglas legislativas debe ser normalmente confiada a un ejecutivo permanente, dotado de un aparato apropiado, responsable ante el Parlamento, inspira igualmente al Tratado CEE... Una cosa es, en -- efecto, la actividad legislativa que el Tratado atribuye normalmente al Consejo, y otra la actividad ejecutiva, para la que la Comisión tiene una vocación". (OLMI, G.: op. cit., p. 32).

(248) NOEL, E. y ETIENNE, H.: "Quelques considérations sur la déconcentration et la délegation de pouvoir de décision..." op. cit., RMC, nº 100, p. 130-131.

entrar en una polémica en torno al art. 155, 4º, éste establece una directriz en base a la naturaleza de las cosas, y no en base a la obligatoriedad del Derecho, puesto que - según P. PESCATORE "el Consejo no tiene ninguna obligación de conferir a la Comisión el cuidado de garantizar la ejecución de las medidas que él decide" (249).

El COREPER no puede, jurídicamente, recibir "delegación" de poderes porque los Tratados sólo prevén ésta para la Comisión. Las tareas que los Tratados encomiendan al COREPER (art. 4 TUE) se limitan a la preparación de los trabajos del Consejo, y, por tanto, no admiten una delegación de competencias decisorias; sin embargo, le encomienda el ejercicio de competencias preparatorias, evidentemente, de naturaleza y alcance en principio, muy limitados.

Podría entenderse que el art. 4 TUE es voluntariamente impreciso y amplio y que, al diferenciar entre la -- preparación de los trabajos y los mandatos, el legislador quiso dejar una puerta abierta a la posibilidad de la delegación de ciertas competencias en el Comité. Para P. BÄHR, "el hecho de que los mandatos sean citados paralelamente a

(249) PESCATORE, P.: "L'ordre juridique des Communautés Européennes", Presses Universitaires de Liège, 1965, - Liège, p. 78.

los trabajos preparatorios permite inferir que no tiene ningún lazo con estos últimos" (250). Aunque aparentemente -- sean un resquicio, "los mandatos, a diferencia de los trabajos preparatorios, hacen referencia a las materias de la competencia exclusiva del Consejo" (251). Para E. NOEL, -- "los mandatos que el Consejo le confía no pueden suponer -- ninguna delegación de poder: de ello resulta que las tareas de aplicación no tienen más que una importancia menor en -- relación con otras de su responsabilidad" (252). J. MÉGRET considera que son tan amplias las misiones que se le pueden confiar que es dudoso si los mandatos podrían suponer una delegación de poderes al COREPER (253).

Creemos que los mandatos no pueden acoger delegación de poderes alguna y, como hemos dicho, se refieren a tareas particulares que el Consejo le confía fuera de las generales de preparación de los trabajos.

(250) BAHR, P.: op. cit., p. 95.

(251) Ibidem.

(252) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions Communautaires ...", p. 37.

(253) MÉGRET, J.: "Les Conseils des Communautés Européennes", AFDI, 1961, pp. 644-645.

Los Tratado, por consiguiente, prevén una atribución de poderes de ejecución en la Comisión (art. 155, 4º CEE y 124, 4º EURATOM) y una "delegación" de competencias en el ámbito de la preparación de los trabajos del Consejo al CO REPER (art. 4 TUE).

El problema reside en el hecho de que, a partir de sus competencias preparatorias en la esfera del Consejo, - el COREPER ha llegado a gozar de una verdadera delegación de poderes a través del procedimiento de los puntos A, mediante el cual se le confía, no solo la preparación, sino, incluso, el llegar a un acuerdo material sobre el fondo del asunto.

Ya desde su creación, el COREPER levantó cierta desconfianza en torno a las posibles consecuencias de las tareas que le habían sido asignadas. El primer presidente de la Comisión CEE, W. HALLSTEIN, así lo declaraba ante la -- Asamblea Parlamentaria: "... vigilamos para que la aplicación de este artículo (254) no perturbe poco a poco el equilibrio de poderes en el reparto de responsabilidades entre los factores nacionales y los factores supranacionales...

(254) Se refiere al art. 151, 2º CEE, que preveía la creación de un comité de representantes permanentes.

El primer peligro es que las responsabilidades, que el Tratado concentra manifiestamente sobre los ministros competentes de los Estados miembros, se deslicen, por vía de delegación, sobre el plano de los funcionarios, donde no tienen lugar tales responsabilidades. ... El segundo peligro es - que, en la relación entre el elemento puramente supranacional... y el elemento federativo... se produzca un desplazamiento en detrimento del contenido supranacional de nuestro Tratado. En efecto, por la fuerza de un hábito nuevo, puede que en el seno del COREPER tome vida una administración y se ocupe de tareas que, según el Tratado, pertenecen, en suma, al organismo supranacional, dicho de otro modo a la Comisión" (255).

Estos juicios, por sí mismos elocuentes, fueron emitidos a los tres meses de funcionamiento del COREPER. Después se han ido sucediendo otras críticas, siempre en el mismo sentido pero ya avaladas por una práctica. Así, A. - SPINELLI estimaba que el conflicto principal de la existencia del COREPER había que centrarlo en el hecho de que el Comité "se ha apropiado, de hecho, a la vez, de una parte del poder de decisión del Consejo y una parte del poder de

(255) A.P.E., Débats, session 24-6-58, p. 175.

elaboración de la Comisión" (256). En estas palabras se resumen, concisamente, los dos grandes problemas que origina la actividad del COREPER:

- detentar, de hecho, parte del poder de decisión del Consejo,
- atentar contra el derecho de iniciativa de la Comisión.

La doctrina y la jurisprudencia son unánimes en su consideración de que el Consejo solo puede atribuir el ejerccicio de sus poderes de ejecución a la Comisión, y que la delegación a otro órgano constituye una infracción a los - Tratados. Sin embargo, a la hora de enjuiciar las tareas - que de hecho asume el Comité, la doctrina es extremadamente cauta y se limita, en las obras y comentarios generales, a hacer consideraciones de principio en torno al ar. 155, 4º CEE y al art. 4 TUE, (o al 151, 2º CEE) 121 EURATOM o al art. 16 R.i.p.), en el sentido de afirmar la imposibilidad de que el COREPER ejerza poderes delegados. Solamente las obras específicas, al tratar a fondo el funcionamiento del COREPER, enjuician el ejercicio, de facto, de poderes de decisión por parte del Comité.

(256) SPINELLI, A.: "Rapporto sull'Europa", Ed. di Communità. Milano, 1965, p. 81.

Con apenas tres años de experiencia del COREPER, J. MÉGRET opinaba que "los Consejos tienen tendencia a considerar al Comité de Representantes Permanentes como un comité de suplentes, lo que es la lógica misma de su naturaleza. Tendrían, pues, tendencia a conferir al Comité el máximo de competencias y, en ciertos casos, a delegar ciertos elementos de sus poderes". J. MÉGRET consideraba que, entonces, en 1961, el COREPER no disfrutaba de esa delegación, aunque se podía dudar de que el Consejo reparase a la hora de conferir tales competencias delegadas (257).

J.J. SALMON, en las conclusiones de su brillante trabajo sobre las Representaciones Permanentes, afirma que "la práctica muestra que, en una medida no despreciable, el COREPER ejerce, de hecho, una parte del poder decisorio del Consejo, aunque, en derecho, las apariencias se salvaguardan" (258). Otros dos autores, E. NOEL y H. ETIENNE, excelentes conocedores del tema, reconocen que es en el nivel del COREPER donde se adopta el contenido de una decisión - (259).

(257) MÉGRET, J.: "Les Conseils des Communautés Européennes", A.F.D.I., 1961, p. 645.

(258) SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. I, p. 713.

(259) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, nº 1, p. 37.

V. CONSTANTINESCO se pronuncia en términos bien claros sobre la delegación de poderes: "... el COREPER dispone, -de hecho-, de un poder de decisión. Actúa jurídicamente en nombre y por cuenta del Consejo, pero el papel de éste es puramente formal" (260).

Abundando en la misma idea, G. ZELLENTIN estima que "en las Comunidades Europeas, los Representantes Permanentes se encuentran en el centro del proceso de la toma de decisiones. Incluso, proponen compromisos que el Consejo - de Ministros, por regla general, ratifica" (261).

VAN RIJN insiste en que, independientemente de las consideraciones jurídicas que correspondan al analizar formalmente las tareas del COREPER, su actuación constituye - "de hecho una delegación de poder de decisión del Consejo al COREPER mediante vías desviadas". Precizando en torno - a los puntos A considera que sobre ellos, "el COREPER tiene un poder de decisión disfrazado, puesto que la decisión, reposando formalmente en las manos del Consejo, es en realidad tomada por el COREPER" (262).

(260) CONSTANTINESCO, V.: op. cit., p. 344.

(261) ZELLENTIN, G.: op. cit., en "Les missions permanentes...", vol. IV, p. 61.

(262) VAN RIJN, T.P.: op. cit., p. 650.

El Informe Tindemans se haría eco de esta situación calificando la decisión del Consejo como un puro formalismo, pues cuando "surge un consenso entre los países miembros y la Comisión sobre una decisión a tomar, ..." "... - estas decisiones son transferidas al Consejo siguiente que las aprueba sin debate (bajo la forma de "puntos A"), y es te proceso testimonia de un formalismo jurídico del que po demos prescindir" (263).

Como establecía la sentencia MERONI, aunque referida a una delegación de poderes que hizo la Alta Autoridad en ciertos organismos, se dejaría en manos del COREPER "una libertad de apreciación, que implica un amplio poder discrecional, y no puede ser considerado como compatible con las exigencias del Tratado" (264).

Conociendo el sistema de preparación y adopción de los puntos A por el COREPER, tenemos que admitir que de -- facto ejerce poderes de decisión que corresponden al Consejo, limitándose éste a ratificar (o rechazar) y dar valor jurídico a la decisión del COREPER. Es difícil jugar con - consideraciones de hecho cuando los argumentos de iure son

(263) Bull. C.E., Suppl. 1/76, aptdo. V, F, 3, p. 34.

(264) C.J.C.E., 13-juin-1958, (Meroni - Haute Autorité, 9-56) Rec. 1958, p. 47. La posición jurisprudencial la trataremos más ampliamente en las pp. 273 y ss.

bien tajantes, al no admitir una delegación de poderes del Consejo en el COREPER.

Sin restar fuerza a los argumentos formales, éstos se refieren a una imposibilidad de principio, a una imposibilidad de que el Consejo, jurídicamente, consienta una delegación de poderes de decisión. Pero aunque no conste formalmente una delegación de poderes no, por ello, deja de existir. Fuera de todo formalismo, la delegación de poderes está avalada por una abundante práctica que no puede ser contrarrestada por razonamientos jurídicos o declaraciones de políticos dirigidas a negar el ejercicio de poderes de delegación por el COREPER.

Creemos que, más que enfrentar los argumentos de hecho y de derecho, hay que reconocerles el justo valor que les corresponde a uno y otro. Además, la misma doctrina, que reconoce que de hecho el COREPER ejerce competencias decisorias del Consejo, se siente obligada a rechazar jurídicamente la delegación de competencias en el COREPER. Lo real y lo formal están fuertemente disociados: la delegación de poderes en el Comité existe, no se puede rechazar la realidad; pero, como veremos a continuación, la delegación de poderes en otro órgano que no sea la Comisión es jurídicamente inaceptable.

3. LA IMPOSIBILIDAD DE UNA DELEGACION DE PODERES DE IURE EN EL COREPER.

a) Posición doctrinal.

La doctrina que se ha pronunciado sobre la naturaleza de las competencias del COREPER rechaza que este órgano auxiliar pueda recibir una delegación de competencias de carácter decisorio y, en consecuencia, actuar como un órgano de suplentes de los Ministros.

En la misma sesión constitutiva del Consejo CEE-EURATOM, su presidente, el ministro belga de Asuntos Exteriores, Sr. V. LAROCK hizo una declaración en torno a la naciente figura del COREPER: "El Presidente se encuentra obligado a precisar que debe quedar claro que la responsabilidad de las decisiones a tomar por el Consejo debe permanecer íntegramente en las manos de los ministros mismos. El Comité de representantes permanentes no dispone, pues, de un poder de decisión" (265).

Son varios los autores que insisten en rechazar la idea de que el COREPER sea un comité de suplentes y, en --

(265) A.P.E., Débats, 24-6-58, pp. 175-176. Estas declaraciones del Presidente del Consejo fueron leídas ante la Asamblea por W. HALLSTEIN, Presidente de la Comisión CEE.

consecuencia, la posibilidad de que el Consejo confíe al -
Comité alguno de sus poderes de decisión. Así, consideran
que "conviene evitar que este Comité sustituya al Consejo.
.. Aunque esta disposición (266) no entraña necesariamente
la creación de un comité permanente de suplentes", supone,
sin embargo, "el peligro de que, por no estar en medida de
ejercer materialmente sus numerosas funciones, los miembros
del Consejo deleguen demasiados poderes en este Comité y -
no respondan al deseo del Tratado de ver las atribuciones
del Consejo ejercidas por miembros de los gobiernos" (267).

Para WOHLFARTH y otros, "una cuestión difícil es sa
ber si el Consejo puede delegar, según el Tratado, las com
petencias atribuidas a él en el Comité de Representanter.
En vista de este estricto supuesto, una delegación semejan
te, en la que todos los Estados miembros estén de acuerdo,
deberá ser rechazada, puesto que el Tratado, en el art. --
155, 4º, solo contempla una delegación de ciertas competen
cias en la Comisión" (268).

(266) Se refiere al art. 121, 2º EURATOM que preveía la po
sibilidad de crear, en el Reglamento interior provi-
sional del Consejo, un comité formado de representan
tes de los Estados miembros.

(267) ERRERA, SYMON, VAN DER MEULEN, VERNAEVE: "EURATOM. -
Analyse et Commentaire du Traité", Ed. Université Li
bre de Bruxelles, 1958, p. 201.

(268) WOHLFARTH, E.; EVERLING, V.; GLAESNER, H.J.; SPRUNG,
R.: "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommen
tar zum Vertrag", Berlin, Frankfurt, 1960, p. 454.

HOUBEN, en su obra ya clásica sobre el Consejo de - Ministros, precisaba la naturaleza de las competencias del Comité diciendo que éste "no tiene el poder de tomar deci-siones, si no es a propósito de cuestiones de procedimien- to. Lo mismo que el Representante Permanente, no puede te- ner la cualidad de miembro del Consejo, el Comité de Repre-sentantes Permanentes no puede, en derecho, ser designado por el Consejo para actuar en su lugar" (269).

J. MÉGRET es uno de los autores que se ha expresado sin ambages acerca de la posibilidad real de la delegación de poderes (270) y de la inadmisibilidad de la misma, en - términos jurídicos, en favor del Comité: "Los Consejos tie-nen tendencia a considerar a los representantes permanentes como sus suplentes, aunque en derecho no disponen de ninguna competencia propia de decisión y no pueden recibir dele-gación de poderes" (271).

P. BAHR y J. VAN DER MEULEN se atienen a estrictos criterios formales al juzgar el método de trabajo del Comi-té. Para el primero, "la posibilidad de delegación por el

(269) HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 202.

(270) MÉGRET, J.: op. cit., en A.F.D.I., 1961, p. 645.

(271) MÉGRET, J.: "Le rôle des Conseils des ministres", en "La décision...", p. 25.

Consejo de ciertos poderes, no estando prevista más que en beneficio de la Comisión, permite inferir que los autores del Tratado no querían dar al Consejo la posibilidad de de legación de poderes a ninguna otra instancia" (272). Para VAN DER MEULEN el problema queda zanjado sabiendo que "el COREPER es un órgano subordinado y no una reunión de suplen tes" (273).

¿Porqué todos los autores insisten en que el COREPER no es un comité de suplentes? Al negociarse los Tratados - CEE y EURATOM, se discutió la posibilidad de que un Comité, formado de representantes de los Gobiernos, pudiera reunir se a fin de ejercer las funciones del Consejo en caso de - que éste estuviese imposibilitado para hacerlo. Pero, inme diatamente, surgió en la discusión el espectro de situacio nes ya conocidas, (como es el caso del Consejo de Europa); por ello, las decisiones que los proyectos de Tratados en cargaban al Consejo no podrían ser tomadas más que por miem bros de los Gobiernos, debido a sus consecuencias económi cas, políticas o sociales. De ahí que se acordase en el art. 146 CEE y 116 EURATOM que "el Consejo está formado por los

(272) BAIER, P.: op. cit., p. 95.

(273) VAN DER MEULEN, J.: op. cit., en "Les Nouvelles", p. 699.

representantes de los Estados miembros. Cada gobierno delega a uno de sus miembros" (274).

El objetivo era evitar que los miembros de los gobiernos se desentendiesen de los problemas comunitarios y que, al dejar las discusiones en manos de altos funcionarios, la decisión naciese sin fuerza política. A este fin, aunque se permite que algún ministro no siga personalmente las sesiones y se haga representar por un alto funcionario de su ministerio o por el Representante Permanente, se aprobó el art. 150 CEE y 120 CEEA: "En caso de voto, cada miembro del Consejo puede recibir delegación de uno solo de sus miembros". Es en el art. 150 en el que están pensando los autores al insistir en que el COREPER no es un Comité de suplentes, pues cuando el Consejo tiene que decidir, los Representantes Permanentes no pueden votar (275).

(274) Actualmente están derogados, y reproducido su literal en el art. 2 TUE.

(275) Para J. MÉGRET, este artículo "tiene una doble función: primero, constituye uno de los aspectos del carácter comunitario de la Institución; en segundo lugar, plantea indirectamente una regla de quorum. En efecto, hace indispensable la presencia efectiva en el Consejo de un número mínimo de miembros titulares, es decir, de miembros de gobiernos, variando estos según las reglas de votación aplicadas" (MÉGRET, J.: op. cit., en A.F.D.I., 1961, p. 636).

Una prueba de la inquietud que plantea el hecho de que los ministros se hagan representar por el Representante Permanente o altos funcionarios es la pregunta escrita nº 219/76 del Sr. FLETCHER al Consejo, -- acerca de la representación de los ministros en las
cont.

Compartimos con E. NOEL la idea de que ese formalismo final en torno a la decisión del Consejo se revela como un factor esencial que dota de fuerza política a la decisión, además de salvar el problema jurídico. En efecto, -- los artículos 148, 1º CEE y 118, 1º EURATOM "excluyen, en general, que los Consejos puedan delegar en órganos subsidiarios los poderes de decisión que detentan..." "... el Comité de Representantes Permanentes no es un comité de -- "suplentes" de los ministros..." y "... sobre los problemas que aísla, los ministros deben comprometerse personalmente y ese compromiso personal ha sido uno de los factores del dinamismo comunitario" (276).

Otro autor, que reconoce que, de facto, el COREPER ejerce poderes de decisión que pertenecen al Consejo, considera que, a la luz de los Tratados, el COREPER no puede

(275) cont.: reuniones del Consejo. Este respondió que de las 56 sesiones tenidas en 1975, todos los Estados miembros estaban representados a nivel ministerial en la mitad de ellas. A un tercio de esas reuniones, un Estado miembro no estaba representado por un ministro, y en una decena de esas reuniones varios Estados no contaban con la presencia ministerial (J.O. C.E., nº C 226/76, 29-9-76, p. 13).

(276) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions communautaires et Institutions nationales...", p. 23.

recibir una delegación de poderes. En efecto, J.J. SALMON cree que "el COREPER no goza de ninguna delegación de poder. Sus funciones estatutarias son exclusivamente la preparación de los trabajos del Consejo y la ejecución de los mandatos que éste le confía" (277).

También, el Consejo mismo se ha pronunciado últimamente negando que se desentienda de la decisión en los puntos A y que sean abandonados al Comité (278).

No se trata de sopesar las posiciones que reconocen la existencia real de una delegación de poderes en el COREPER y los que se circunscriben a los términos de los Tratados. Las posiciones que se sostienen de un lado u otro, o de los dos, son en sí mismas irrefutables. Las manifestaciones de la doctrina son firmes, tanto al juzgar la realidad como las exigencias de los Tratados, Y enjuiciar ambos

(277) SALMON, J.J.: op. cit., en "Les Missions Permanentes ...", p. 668. En términos muy parecidos se pronuncia VAN RIJN, T.P.: op. cit., p. 642.

(278) En una respuesta oral, el entonces Presidente en ejercicio del Consejo, Sr. G. THORN, afirmaba que ni el poder de decisión ni, incluso, de interpretación eran abandonados a los funcionarios (P.E., Débats, 10-3-76, p. 21).

La respuesta a la pregunta escrita nº 838/75 del Sr. FLETCHER insiste en que todas las decisiones son adoptadas por el Consejo mismo (J.O.C.E., nº C 139/76, p. 21).

problemas con apreciaciones contrarias no significa contra
dicción porque la perspectiva, (situación de hecho o exi-
gencias jurídicas), es desigual.

Si observamos que, de hecho, el COREPER ejerce pode
res que los Tratados atribuyen al Consejo, también hemos -
constatado que, en el momento relevante de la adopción del
acto comunitario, el procedimiento es irreprochable jurídi
camente. En definitiva, las formas jurídicas se salvan al
ser el Consejo quien guarda la última palabra, a fin de dar
le los efectos jurídicos recomendados por el Comité o recha
zar su aprobación.

b) Posición jurisprudencial.

El Tribunal de Justicia ha tomado posición, en varias
ocasiones, acerca de las condiciones que los Tratados exi-
gen para la atribución de poderes a otras Instituciones di
ferentes a las que los Tratados asignan. La toma de posi-
ción más decidida y más completa, en la problemática gene-
ral de la delegación de poderes, es la contenida en la sen
tencia MERONI (279). De todos modos, no es transplantable

(279) C.J.C.E., 13-juin-1958 (MERONI/Haute Autorité, 9-56),
Rec. 1958, pp. 16-58.

directamente a la vidriosa situación que se plantea entre el Consejo y el COREPER, pero sí le son aplicables las condiciones generales que el Tribunal ha fijado para que pueda hablarse de una atribución de poderes conforme a los -- Tratados.

El fundamento principal de la violación de los Tratados, mediante una delegación de poderes que no se ajusta a las prescripciones de aquellos, reside en el respeto al "equilibrio institucional". El equilibrio de poderes debe entenderse como una "característica de la estructura institucional de la Comunidad" y como "una garantía fundamental acordada por el Tratado" (280).

El principio del equilibrio institucional, consagrado en el art. 95, 2º CECA, es un argumento de frecuente -- utilización en los pronunciamientos jurisprudenciales. Entre otros, el Dictámen de 17 de Diciembre de 1957 consideraba que el proyecto de revisión que le sometía el Consejo y la Alta Autoridad no podía suponer "ninguna modificación de las estructuras del Tratado", no pudiendo ser comprometido "el equilibrio previsto por el Tratado entre las Instituciones de la Comunidad" (281).

(280) Aff.cit.9-56, Rec. 1958, p. 44.

(281) CJCE, 17 décembre 1959 (Avis en application de l'article 95 CECA), Rec. 1958-1959, vol. V, pp. 557 y 562.

En el asunto KOSTER tratando la constitucionalidad del sistema de los comités de gestión y su participación en el proceso de decisión, el Tribunal estimaba que la cuestión estaba en "la compatibilidad del procedimiento del comité de gestión con la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, respecto tanto de las relaciones entre las Instituciones como del ejercicio de sus poderes respectivos" (282). Más adelante, el Tribunal dilucidaba esta -- cuestión afirmando que "el comité de gestión no tiene poder para tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo; que, sin falsear la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, el mecanismo del comité de gestión - permite al Consejo atribuir a la Comisión un poder de ejecución de una extensión apreciable, bajo reserva de evocar eventualmente la decisión; que la legitimidad del procedimiento llamado "comité de gestión", ... no podría ser puesto en duda respecto de la estructura institucional de la - Comunidad; ..." (283).

El sentido de este principio fundamental del respeto a la estructura y equilibrio institucional reside en el

(282) CJCE, 17 décembre 1970 (Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel / KOSTER, 25-70), Rec. 1970, p. 1171.

(283) Aff. cit., 25-70, Rec. 1970, p. 1173.

ejercicio por cada Institución de las competencias que le han sido atribuidas por los Tratados en las modalidades y condiciones previstas por los mismos. Tiene por tanto un doble sentido.

De un lado, que los poderes atribuidos a las Instituciones no pueden ser ejercidos por otros órganos, aunque éstos (Comités de gestión, o de reglamentación o el COREPER) tengan una existencia legal y una relación estrecha con las Instituciones de los que son auxiliares, ya como condición jurídica exigible, ya como una necesidad impuesta por la práctica para la atribución o el ejercicio de un poder por una Institución.

De otro, que los poderes atribuidos a las Instituciones tienen que ser ejercidos por éstas en los límites y condiciones impuestas por los Tratados. Ante estas premisas solo hay una Institución que reúne las condiciones apuntadas. Los Tratados designan a la Comisión como la única Institución que puede recibir una atribución de competencias del Consejo, generalmente bajo ciertas modalidades -- (por ejemplo, los comités de gestión y de reglamentación) (284).

(284) En los casos en que la decisión adoptada por la Comisión tiene que ser examinada por un comité de gestión, si el dictámen de éste es desfavorable, el Consejo tiene un mes de plazo para revocar la decisión, sin
cont.

Parece necesario traer aquí la opinión del Tribunal de Justicia (sentencia REY SODA) en torno a la interpretación del término "ejecución" contenido en el art. 155, 4º CEE. Como es difícil determinar que debe entenderse por -- ejecución, sus límites no pueden limitarse a su terminología estricta, sino que "cuando el art. 155 del Tratado dispone que "la Comisión... ejercerá las competencias que el Consejo le confiera para el cumplimiento de las normas por él establecidas", resulta de la economía del Tratado, en la que debe ser situado, así como de las exigencias de la práctica, que la noción de ejecución debe ser interpretada ampliamente "... Incluso en situaciones de urgencia se admite que el Consejo podría, en el ámbito de la política -- agrícola común "conferir a la Comisión amplios poderes de apreciación y de acción". Por tanto, cuando se habla de -- atribución de competencias de ejecución a la Comisión, "los límites de esta competencia deben ser apreciados según los objetivos generales esenciales de la organización del mercado y menos en función del sentido literal de la habilitación" (285).

(284) cont.: que se suspenda durante ese tiempo su aplicación.

Si el dictámen desfavorable lo emite un comité de reglamentación, el Consejo tiene tres meses para adoptar la propuesta o rechazarla. Si no se pronuncia en ese plazo, la Comisión pone en vigor las medidas pro puestas.

(285) CJCE, 30 octubre 1975 (REY SODA/Cassa Conguaglio Zucchero, 23-75) Recueil 1975-7, p. 1301-1302, attdus, 10, 11 y 14.

Creemos que esta interpretación de los límites de la atribución de competencias no está en contradicción con los términos empleados por la sentencia MERONI, que no admite una "delegación de poderes discrecionales". Esta condición es confirmada por esta posterior sentencia REY SODA, la -- cual precisa los criterios que guían el sentido que debe -- otorgarse a la ejecución de las competencias transferidas.

Parafraseando la sentencia MERONI se pueden obtener las condiciones en que puede desarrollarse una atribución de poderes de ejecución, según los términos del Tratado -- (286):

- 1º que las decisiones de la "autoridad delegada" se sometan a las reglas que el Tratado impone para su adopción (entre otras: motivar la decisión y tener en -- cuenta los dictámenes obligatoriamente recogidos);
- 2º no atribuir a la "autoridad delegada" poderes diferentes de los que la "autoridad delegante" recibe -- del Tratado;

(286) Para enunciar las condiciones en que una "delegación" de poderes es admisible nos hemos basado en los considerandos del asunto MERONI (AFF. 2-55, Rec. 1958, pp. 36-47).

Utilizamos con gran reserva el término "delegación" por parecernos inexacto y confuso. Puede abrir un capítulo de dudas respecto a la naturaleza del control que podría ejercer el Consejo y a la revocabilidad -- (generalmente no admitida) de las competencias confe
cont.

3º que las decisiones del "órgano delegado" sean recurribles directamente ante el Tribunal de Justicia en las mismas condiciones que las decisiones del "órgano delegante". Se trata, pues, de que someta el ejercicio de sus poderes a las mismas condiciones que los Tratados les imponen si hubieran sido conservados directamente por la Institución delegante;

4º que la "delegación" de poderes no se presume: el órgano delegante, estando habilitado a delegar sus poderes, debe adoptar una "delegación" explícita para transferir caso por caso;

5º que es incompatible con el Tratado una "delegación" de poderes discrecionales. Estos implican un amplio margen de apreciación, hasta el punto de sustituir - el poder de elección de la autoridad delegante por - el de la delegada, operándose "un verdadero desplazamiento de la responsabilidad". Una "delegación" de poderes discrecionales viola abiertamente un principio fundamental: el equilibrio de poderes, "característica de la estructura institucional de la Comunidad".

(286) cont.: ridas. Por ello nos parece preferible hablar de una atribución de competencias, más acorde con la terminología de los Tratados. Sin embargo, la sentencia MERONI, habla de "delegación de poderes" debido a su particular temática, referida a una delegación de competencias que hizo la Alta Autoridad en ciertos organismos.

La única "delegación" permitida por los Tratados es una atribución de "poderes de ejecución netamente definidos y cuyo uso es susceptible de control riguroso respecto de criterios objetivos fijados por la autoridad delegante";

6º que la autoridad delegante se reserve el derecho de revocación de la decisión de la autoridad delegada.

El COREPER no está contemplado como receptor de una delegación semejante y, por tanto, no hay fundamento jurídico para hablar de una delegación de poderes del Consejo al COREPER.

Ahora bien, el problema que plantea jurídica y prácticamente el COREPER no encuentra acomodo fácil en la Jurisprudencia, aunque ésta nos dé las líneas principales de -- las consecuencias de una delegación de poderes en una Institución no designada por el Tratado.

La jurisprudencia no ha contemplado el supuesto de una delegación de facto ni el particular del COREPER. Y es difícil atacar jurídicamente la situación que se ofrece en el COREPER porque las formas sustanciales se observan por el Consejo, cumpliéndose las formalidades exigidas por los Tratados.

Creemos que la clave de la débil delegación de poderes de decisión (de facto) en el COREPER está en dos condiciones:

- en el derecho incondicional de revocación por el Consejo (287)
- y en la necesidad de una manifestación de voluntad del - Consejo para que la decisión que se adopte tenga plenos efectos jurídicos.

Si tenemos en cuenta estas dos condiciones que gra-
van la delegación de facto, ésta jurídicamente queda des-
virtuada; aunque la práctica suponga un argumento de fuer-
za a favor de la delegación de poderes, ésta resulta jurí-
dicamente precaria y condicionada.

c) El Informe Tindemans.

En el Informe sobre la Unión Europea, elaborado por
el Primer Ministro belga, L. TINDEMANS, éste proponía un -

(287) Una situación muy distinta es en el caso de una atri-
bución de poderes de ejecución a la Comisión (art. -
155, 4º CEE), pues tal atribución se entiende, en ge-
neral, que es irrevocable como tal parcela de compe-
tencias conferidas a la Comisión (aunque ésta podría
proponer su devolución al Consejo). Sin embargo, lo
que sí puede el Consejo es revocar un acto determina-
do cuando concurren ciertas circunstancias: una revo-
cación singular, condicionada a un dictámen negativo
de un comité de gestión.

reconocimiento expreso del método de trabajo del COREPER:

"La función importante que el Comité de Representantes Permanentes ocupa en el mecanismo de decisión de la Comunidad deberá ser reconocida oficialmente en la Unión Europea" -- (288). A este fin se consagraría la fórmula actual de delegación de poderes de decisión al COREPER, otorgando significación jurídica al acuerdo alcanzado en el nivel del COREPER y sin necesidad de acudir al formalismo jurídico de incluirlo como "punto A" a fin de ser "aprobado" definitivamente por el Consejo. En este sentido sugería el Informe que "... cuando al nivel del COREPER, surge un consenso entre los países miembros y la Comisión sobre una decisión a tomar, ésta pueda serlo a dicho nivel por delegación del Consejo. Hoy día, estas decisiones son transferidas al Consejo siguiente que las aprueba sin debate (bajo la forma de "puntos A"), y este proceso testimonia de un formalismo jurídico del que podemos prescindir" (289).

(288) Bull. C.E., Supp. 1/76, p. 34. Vid., en torno al conjunto de propuestas del Informe Tindemans, las consideraciones expresadas en la doctrina española por: - TRUYOL Y SERRA, A.: "El Informe Tindemans", R.E.D.I., vol. XXIX (1976) nº 1, pp. 91-99; TRUYOL Y SERRA, A.: "Las incidencias institucionales del Informe Tindemans" R.I.E., 1976, vol. 3, nº 2, pp. 301-325; FERRAN, G.: - "El Informe Tindemans sobre la Unión Europea", 1976, R.I.E., vol. 3, nº 2, pp. 327-348.

(289) Ibidem.

El Informe Tindemans solicita, pues, que la precaria situación de facto adquiriera una dimensión jurídica mediante una "delegación" reconocida por los Tratados.

Esta propuesta llama la atención por su imprecisión. ¿Qué tipo de poderes deben ser delegados al COREPER? ¿Qué consecuencias puede tener en el equilibrio institucional? ¿En que medida solucionaría los problemas de los mecanismos de decisión? ¿El consenso marginaría las reglas de procedimiento de votación previstas por los Tratados?.

Esta falta de concreción de la propuesta de una delegación formal de poderes al COREPER permite albergar serias dudas sobre la intención del autor del Informe. Porque puede entenderse que el COREPER puede ostentar una delegación de poderes de naturaleza discrecional, al no decantarse directa y estrictamente por unos poderes de ejecución, que son los que en la actualidad el Tratado permite atribuir a la Comisión. Solo se habla de una condición para el ejercicio de ese amplio poder de delegación: "cuando al nivel del COREPER surja un consenso entre los Estados miembros y la Comisión". El tipo de decisión, de base o de ejecución, que se esté debatiendo poco importa.

Quizá al redactar este apartado del Informe, se estaba pensando en la situación de hecho actual: que el Comi

té llega a un acuerdo sobre un amplio género de decisiones, y si bien muchas son de importancia secundaria (de procedimiento, de gestión corriente, etc.), hay otras en cantidad apreciable que se pueden considerar como decisiones que implican más una nueva concepción que una ejecución en sí mismas. Y a éstas parece extenderse la propuesta de una delegación de poderes al Comité contenida en el apartado del Informe que comentamos.

Se trataría, pues, de una delegación de poderes discrecionales y generales al COREPER. Sin embargo, en la estructura institucional de los Tratados, una delegación de poderes (bien entendido, de ejecución) no se presume y debe haber una transferencia explícita caso por caso (290).

(290) "Considerando que la delegación de poderes no se presume y que, incluso, habilitada a delegar sus poderes, la autoridad delegante debe tomar una decisión explícita al transferirlos; ..." (Aff. cit., 9/56, Rec. - 1958, vol. IV, p. 42).

"... Ninguna disposición limita el derecho del Consejo de utilizar o no utilizar la facultad que le es permitida..."; "... el Consejo es perfectamente libre de reservarse la promulgación de una medida de ejecución o, al contrario, de atribuir a la Comisión el -cuidado de adoptarla". (Conclusiones del Abogado General, DUTHEILLET DE LAMOTHE, CJCE, 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Ein-- fuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11-70), Rec. 1970, vol. XVI, pp. 1145 y 1146).

Vid. LOUIS, J.V.: "Les règlements...", op. cit., - pp. 91-92.

Sin embargo, el Informe Tindemans propone una delegación - general al Comité al permitirle adoptar una decisión que - recoja el consenso de los Estados miembros y la Comisión.

Además, la delegación debería precisar que estos se rían de ejecución, porque atribuir un poder discrecional - supone consentir "una amplia libertad de apreciación" ... "que no puede ser tenida como compatible con las exigencias del Tratado" (291).

Creemos que una delegación, así entendida, es impen sable. Y que esa propuesta debe ponerse en relación con el apartado siguiente del Informe ("G") dedicado a "la delega ción del poder de ejecución". En este ámbito se considera como una exigencia que el Consejo se concentre sobre su pa pel de órgano decisión, y a este fin (292),

- haga un uso mayor del art. 155, 4^o CEE (delegación de po deres de ejecución a la Comisión),
- delegue una parte su poder al COREPER.

(291) Vid. aff. cit., 9-56, Rec. 1958, vol. IV, p. 43 y 47. Las Conclusiones del Abogado General DUTHEILLET DE LA MOTHE en el aff. cit., 11-70, (conclusiones comunes al aff. KOSTER, 25-70), decían que el Consejo no sobrepasaría los límites que le impone el Tratado más que en el caso de atribuir a los comités de gestión un poder de decisión de cualquier género (Aff. cit., 11/70, Rec. 1970, vol. XVI, p. 1145).

(292) Bull. C.E., Supp. 1/76, V, G, p. 34.

Comisión y COREPER compartirían poderes de ejecución delegados por el Consejo. Aunque en las conclusiones del Informe Tindemans se estime que estas transformaciones no suponen un transtorno del plan institucional (293), creemos que sí suponen una revisión sustancial de los principios - que informan la estructura y equilibrio de poderes entre - las Instituciones. Porque sólo la delegación a la Comisión reviste las garantías necesarias que los Tratados exigen y que el Tribunal ha precisado. Pero, caso de un ejercicio - conjunto por el COREPER habría que hacer una revisión de - fondo de las disposiciones institucionales de los Tratados, considerando al COREPER como una Institución principal que formaría parte de un nuevo legislativo-ejecutivo comunitario junto con la Comisión y el Consejo. Además de tener que poner en marcha el pesado mecanismo de la revisión (96 CECA, 236 CEE y 204 EURATOM), políticamente significaría una re-gresión profunda al acentuar los mecanismos intergubernamen-tales en detrimento de la Comisión, que vería así limitada la posibilidad de verse atribuida aquellos poderes de ejecución que los Tratados le reconocen en el art. 155, 4^o CEE al tener que compartir éstos con el COREPER. Y con el grave y fundado riesgo de ver en el COREPER un concurrente que - se interpondría entre ella y el Consejo.

(293) Ibidem, p. 35.

Otra cuestión es cómo se estimaría adquirido el consenso. Esta propuesta del Informe parece olvidar que los Tratados exigen modalidades diferentes de formación de la voluntad según las decisiones a tomar, y no se puede exigir "consenso" a nivel de COREPER para decisiones que de ser adoptadas por el Consejo lo serían por mayoría.

¿Qué resultados prácticos se conseguiría con semejante delegación de poderes de ejecución? Probablemente ninguno. En efecto, conociendo el método de trabajo en los grupos de trabajo, COREPER y Consejo, no tiene sentido reconocer una delegación de poderes para aquellas materias que, alcanzando el consenso de la Comisión y de los Estados miembros, van en la actualidad como puntos A al Consejo más -- próximo. Luego, la toma de decisión se agilizaría tan solo unos días. Revisar profundamente la estructura institucional para ganar cuatro o seis días en los efectos jurídicos de una decisión, creemos que no merece la pena por ser jurídica y políticamente costosa (294).

(294) Vid. OLMIT, G.: op. cit., p. 31-32; KOVAR, R.: op. -- cit., p. 11.

CAPITULO VII

EL COREPER COMO ORGANO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD

1. EXAMEN DE LA ACTUACION DEL COREPER EN UN AMBITO ESPECIAL DE SUS COMPETENCIAS.

- a) Las negociaciones comerciales y arancelarias.
- b) La negociación y gestión de los Acuerdos de Asociación.
- c) Las negociaciones para la adhesión de nuevos Estados miembros.

2. LA COORDINACION DE LA ACCION EXTERIOR.

- a) Las relaciones del COREPER con los representantes de los Estados miembros en el exterior de la Comunidad.
- b) Las relaciones del COREPER con representantes de terceros Estados.

1. EXAMEN DE LA ACTUACION DEL COREPER EN UN AMBITO ESPECIAL DE SUS COMPETENCIAS.

El campo de actividad del COREPER es muy amplio, -- abarcando todas las materias propias de la esfera del Consejo. No tiene otros límites materiales en sus trabajos -- preparatorios que los impuestos al Consejo por los Tratados. Incluso, el COREPER conoce de las materias de otros comités que dependen directamente del Consejo.

Hay que hacer alguna salvedad; a saber, el ámbito -- agrícola, cubierto en gran parte por el Comité Especial -- Agrícola (CSA), aunque el COREPER extiende sus competencias en los asuntos relacionados con la financiación de dicha -- política. Es junto con el campo de la cooperación política, los dos que más escapan a su influencia, aunque habría que matizar pues, aunque el Comité Político es el principal -- responsable de la orientación común de los Estados miembros en este campo, el COREPER juega un papel complementario.

Indudablemente, el campo natural en el que los Representantes Permanentes se mueven más a gusto es el de las -- relaciones exteriores. Este es el ámbito "sagrado" al que los Representantes Permanentes (los embajadores) se dedican más amplia y profundamente y en el que se sienten más com-

petentes y celosos. Esto es natural debido a la procedencia profesional, (carrera diplomática), de todos o casi todos los Representantes Permanentes y de una parte de los miembros de las Representaciones Permanentes.

No es nuestro propósito hacer un estudio del marco jurídico y político de las relaciones exteriores (295). Pe

-
- (295) A este respecto hay brillantes estudios; entre los muchos existentes citamos a título de ejemplo: SOTO, J. de: "Les relations internationales de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier", RCADI, 90 (1956-III) pp. 29-116; PESCATORE, P.: "Les relations extérieures des Communautés européennes", RCADI, 1960, II, pp. 36 y ss.; PESCATORE, P.: "Les Communautés en tant que personnes de Droit international", en "Les Nouvelles", op. cit., pp. 107-120; VOGELAAR, T.W.: "Les relations extérieures" (CEE), en "Les Nouvelles", op. cit., pp. 1163-1176; "Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée", Colloque, Liège, octobre 1967, Institut d'études juridiques européennes de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 1969; WEIL, G.L.: "A Foreign Policy for Europe" College of Europe, Bruges, 1970; LOUIS, J.V.: "Droit et politique des relations extérieures des Communautés Européennes" en Cahiers de Droit Européen, 1971, n° 1, pp. 1-15; KIM, C.D.: "La Communauté économique européenne dans les relations commerciales internationales", Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1971, Bruxelles; "La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie", Semaine de Bruges 1972, Ed. De Tempel, Bruges, 1973; MEDINA ORTEGA, M.: "La Comunidad Europea y sus principios constitucionales", Ed. Tecnos, 1974, Madrid, pp. 193-212; TWITCHETT, K.J.: "Europe and the world: the external relations of the Common Market", Europa Publications, London, 1976; - CONSTANTINESCO, V. y SIMON, D.: "Quelques problemes des relations extérieures des Communautés Européennes" RJDE, 1975, pp. 452-469.

Un interesante documento de trabajo en este campo es la obra publicada por la Comisión con el título -
cont.

ro al enmarcar en las notas siguientes los aspectos jurídicos en que se mueven las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas intentamos situar una gran parte de la actuación del COREPER.

El marco jurídico previsto en los Tratados para el desarrollo de las relaciones exteriores son los artículos 210, 113, 116, 228, 229, 230, 231, 235 y 238 CEE.

El art. 210, al declarar que la Comunidad tiene personalidad jurídica, "... significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de capacidad para establecer vínculos contractuales con terceros Estados en toda la extensión del campo de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado..." (296). Ahora bien, esta disposición necesita de concreción jurídica para las diferentes situa-

(295) cont.: "La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux", 1977, Bruxelles-Luxembourg.

También es esclarecedora en este ámbito la respuesta de la Comisión a la pregunta escrita del parlamentario señor J. MAIGAARD (nº 173/77) en torno a las "competencias y actividades exteriores de la Comunidad", que obtuvo una doble y larga respuesta, JOCE, nº C 223, de 19-9-1977, p. 7 y JOCE, nº C 72, de 22-3-78, p. 1.

(296) CJCE, 31 - mars 1971 (Commission/Conseil, 22-70, AETR) Rec. 1971, p. 274.

ciones (297). De las diferentes posibilidades que los Tratados desarrollan destacan dos por su importancia: el art. 113 y el 238. Estas dos normas son el nudo de las relaciones exteriores de la Comunidad y, por ende, los representantes permanentes desarrollan en su esfera la mayor parte de sus funciones en el campo de las relaciones exteriores: los acuerdos comerciales y arancelarios (preferenciales o no) y los acuerdos de asociación.

(297) Como recuerda el "attendu" nº 15 de la sentencia citada (p. 274), conviene tomar en consideración el -- sistema del Tratado y sus disposiciones materiales -- para determinar en cada caso la competencia de la Comunidad. A este fin responden las diversas normas -- que detallan el desenvolvimiento de las relaciones -- exteriores. El art. 235 CEE es susceptible, eventual^{mente}, de aplicación al ser una disposición general del Tratado (Conclusiones del Abogado General en el aff. 22-70, p. 289-290). Más particularmente el art. 116 establece la obligación (para los Estados miembros) de presentar una "acción común" en todas las -- organizaciones internacionales de carácter económico, siempre que se traten cuestiones que afecten a la política comercial del mercado común (Ibidem, p. 290). Los arts. 229, 230 y 231 CEE rigen las buenas relaciones que la Comunidad se compromete a mantener con los órganos de Naciones Unidas, sus instituciones especializadas y el GATT, así como el Consejo de Europa y la OCDE.

a) Las negociaciones arancelarias y comerciales.

Las líneas generales en que se desenvuelve el reparto de competencias atribuyen a la Comisión un poder de negociación de los acuerdos de carácter comercial entre la Comunidad y uno o varios Estados o una organización internacional (art. 228 CEE). Dejando a salvo las competencias que los Tratados reconocen a la Comisión en casos concretos, la conclusión de los mismos es competencia del Consejo (298).

Si la Comisión considera que deben negociarse acuerdos arancelarios y comerciales, (contemplados por el art. 113 CEE), presentará la correspondiente recomendación al Consejo a fin de obtener la autorización para abrir las negociaciones necesarias, de las que se responsabiliza la Comisión aunque siguiendo las directrices que el Consejo le dirija en estrecha relación, mediante consulta, con el Comité especial designado en el art. 113 CEE. Luego, la Comisión es la institución encargada de dirigir la primera fase de la firma de un acuerdo comercial: iniciar los contactos, intercambiar información, marcar los objetivos principales, y llevar las negociaciones propiamente dichas.

(298) Vid. LOUIS, J.V.: "La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de Noviembre de 1975", R.I.E., 1977, vol. 4, nº 1, pp.7-25.

En el marco de los acuerdos comerciales, el COREPER juega un papel clave ya que se encarga de elaborar las directrices de negociación que el Consejo puede dirigir a la Comisión con este motivo. Aunque la Comisión es dueña de la iniciativa al solicitar del Consejo su autorización para abrir las negociaciones, el Consejo, al dirigirle dichas directrices sobre la modalidad y el alcance de las negociaciones, y al obligarle a actuar en estrecha colaboración con el "Comité especial del artículo 113" ejerce una decisiva influencia en la negociación, además de ser responsable de la conclusión de los acuerdos.

Los dos instrumentos de que goza el Consejo para -- orientar y seguir las negociaciones están en manos del COREPER. El Consejo encarga al COREPER la elaboración de las directrices de negociación y el mismo Comité se encarga de vigilar el desarrollo de estos para su interpretación o modificación si fuese necesario. Casi todas las directrices de negociación se preparan íntegramente por el COREPER y, salvo acuerdo de gran importancia, aparecen como puntos A del orden del día del Consejo.

Además, el Comité especial del art. 113, encargado de asistir a la Comisión en la negociación de acuerdos comerciales, es un Comité subordinado al COREPER y recibe de

éste las instrucciones necesarias; a su vez, el Comité 113 le eleva informes durante el curso de las negociaciones, - sobre su intervención y sobre la actitud de la Comisión. - El COREPER, a través del Comité 113, sigue minuciosamente las negociaciones. Luego, si tenemos en cuenta que este Comité especial está subordinado al COREPER y que éste marca las líneas precisas de la negociación mediante directrices, vemos que en la práctica el COREPER asume una gran responsabilidad en las relaciones exteriores comerciales y arancelarias. Por el contrario la Comisión goza de estrechos - márgenes de negociación y de una limitada libertad de apreciación.

Para otros acuerdos que no sean comerciales se requeriría el procedimiento general previsto por el art. 228 CEE: difiere del anterior en que la Comisión no precisa solicitar del Consejo la apertura de negociaciones ni es necesario que el Consejo le dirija tales directrices sobre - el contenido de las mismas, ni se prevé un comité del Consejo encargado especialmente de asistir a la Comisión en - las negociaciones. El COREPER ve disminuidas, aparentemente, su situación institucional en la fase negociadora de - otros acuerdos no contemplados por el art. 113. De ahí que el COREPER y el Consejo considerasen que en esas negociaciones deberían asistir delegados de los Estados miembros, en

calidad de observadores, siendo aceptado este procedimiento por la Comisión, así como su consulta durante las mismas.

En aquellos acuerdos, firmados de un lado, por la Comunidad y sus Estados miembros, y de otro, por terceros Estados u organizaciones internacionales, sobre materias en que hay reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, la negociación se lleva mediante una Comisión mixta (Comisión y Estados miembros), ejerciendo el COREPER un papel destacable en la coordinación de las posiciones de los Estados miembros.

b) La negociación y gestión de los Acuerdos de Asociación.

La negociación de los Acuerdos de Asociación, contemplados en el art. 238 CEE, a pesar de la imprecisión de esta norma, corresponde a la Comisión en base a la competencia negociadora general que le atribuye el art. 228 CEE. Por el contrario, la conclusión de los mismos corresponde al Consejo.

Sin embargo, la iniciativa, tanto desde el punto de vista formal como desde el material o de los objetivos y contenido de las negociaciones corresponde también al Consejo. De ahí que, aunque se trate de una competencia autó-

noma "en el sentido de que puede conducir ella sola las negociaciones" (299), y conserve un derecho de propuesta o de recomendación, nace definida y orientada por el Consejo, que es el órgano encargado de adoptar las directrices sobre la apertura de las negociaciones, las partes de las mismas y su contenido.

En esta fase negociadora el COREPER asume una tarea destacada pues se encarga de la elaboración de los términos del mandato negociador, así como de su oportunidad y de la elección de la parte o partes que firmarán el futuro Acuerdo. Ejerce, por tanto, las funciones preparatorias que le son propias en la formación de la directriz negociadora a la que la Comisión tendrá que ajustarse.

Los Acuerdos de Asociación son firmados del lado comunitario tanto por el Consejo como por sus Estados miembros, debido a que contienen materias que desbordan las atribuciones de las Instituciones Comunitarias (por ejemplo, algunos aspectos financieros de las mismas). De ahí que la misión preparatoria del COREPER se extiende no solo a las materias de la competencia comunitaria que el Consejo adop

(299) ANANIADES, L.: "L'association aux Communautés européennes", Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967, Paris, p. 133.

ta indirectamente en la negociación y directamente en la - conclusión, sino que su labor alcanza especialmente a aquellos ámbitos que permanecen en la esfera de competencias - de los Estados.

En el curso de las negociaciones la Comisión periódicamente eleva al Consejo informes dándole cuenta del estado e incidencias de las mismas. Dichos informes son transmitidos por el Consejo al COREPER, al objeto de que éste - los estudie y profundice en los aspectos problemáticos e - indique vías de solución en las directrices complementarias que transmita a la Comisión.

Sin embargo es de destacar que la negociación de la renovación de los Acuerdos, así como la negociación de Protolos adicionales ha sido principalmente asumida por la estructura institucional instaurada en las primeras Convenciones de Asociación (un Consejo de Asociación y un Comité de Asociación, aunque éste a veces no se mencione). En estos casos la negociación ha sido conducida en sus diferentes niveles (ya fuera Conferencia ministerial, ya a niveles de Embajadores) por el Consejo y por los Representantes Permanentes, siendo los portavoces comunitarios el Presidente del Consejo y del COREPER respectivamente (así la renova-ción de la Convención de Yaoundé, la negociación de la de

Lomé o el Protocolo adicional de la Convención de Ankara).

Como complemento debemos decir que la experiencia de los diversos Acuerdos de Asociación, el COREPER ha desempeñado un papel muy importante en la definición de la posición comunitaria que adoptaba el Consejo, habida cuenta de que en definitiva quien tenía que asumir la aprobación era el Consejo, como órgano comunitario, y los Estados miembros (mediante el procedimiento de ratificación propio de cada uno de ellos). En la final manifestación de estas dos voluntades ha influido siempre, en gran medida, el COREPER en cuanto órgano comunitario, como sus componentes en cuanto Representantes Permanentes.

Otro aspecto que nos interesa es el lugar que ocupan los Representantes Permanentes en la estructura institucional de cada Asociación. En grandes líneas, los Acuerdos -- crean el "Consejo de Asociación" que reúne a los miembros de los gobiernos de los Estados comunitarios, al Consejo, a la Comisión y al o los miembros de los gobiernos del Estado o Estados asociados. Ahora bien, se prevé la posibilidad de que caso de estar impedido de asistir algún miembro, se puede hacer representar por la persona o delegación que indique el titular, asumiendo el suplente los mismos derechos que el titular (el Consejo de Asociación tiene un po-

der de decisión en su ámbito). La Convención de Lomé (simi-
lar en el aspecto institucional a la de Yaoundé I y II) en
el art. 70, 2º permite expresamente que en caso de que un
ministro no pueda asistir al Consejo, pueda ser representa-
do, ejerciendo el representante todos los derechos del ti-
tular. Naturalmente los Representantes Permanentes y el --
Presidente del COREPER ven, a través de los Acuerdos de --
Asociación, ampliadas notablemente sus funciones al asumir
como suplentes las competencias de los miembros de los go-
biernos (300).

Un segundo órgano de la Asociación es el Comité de
Asociación o Comité de Embajadores (en Lomé) (301).

En la Convención de Atenas y Ankara no se creaba ex-
presamente este tipo de Comité, sino que se dejaba a la de-
cisión del Consejo "la creación de comités para ayudarle -

(300) Como dicen E. NOEL y H. ETIENNE "las Asociaciones en-
tre la Comunidad y los Estados terceros han conduci-
do igualmente a una extensión notable del papel de -
los Representantes Permanentes" (NOEL, E. y ETIENNE,
H.: op. cit., en Rivista di Diritto Europeo, 1972, -
nº 1, p. 40. ♥

(301) El Comité de Asociación no siempre se reúne a nivel
de embajadores, sino que lo puede hacer a nivel de -
consejeros de las Representaciones Permanentes, espe-
cializados en los temas de cada Asociación.

en el cumplimiento de sus tareas, y en especial un comité que asegurase la continuidad de la cooperación necesaria - al buen funcionamiento de este Acuerdo" (art. 66, 3º del - Acuerdo de Asociación con Grecia y art. 24, 3º y 4º de la Asociación con Turquía).

El art. 75 de la Convención de Lomé instituye el -- "Comité de embajadores" en el que "el Consejo de Ministros puede, en caso de necesidad, delegar alguna de sus competencias". Luego, los Representantes y el Presidente del COREPER no solo adquieren el carácter de suplentes de los miembros del Consejo de la Asociación con iguales derechos decisorios, sino que en el Comité de Asociación o Embajadores (así en la Convención de Lomé, Malta y Chipre) pueden recibir delegación de competencias (302).

-
- (302) En los otros casos de asociación a la CEE (Grecia, - Turquía, Marruecos, Túnez, Malta y Chipre), el Consejo de Asociación puede reunirse a nivel de titulares o suplentes. La relación de estas normas es menos explícita que la de la Convención de Lomé. En lo que respecta al Comité de Asociación no se crea directamente sino que se prevé su constitución con fines -- preparatorios. Vid. los siguientes Acuerdos creando una asociación con la CEE:
- Grecia, JO. de 18-2-1963, art. 65, 3º y 66, 3º y 4º.
 - Turquía, JO. de 29-12-1964, art. 23, 1º y 24, 3º y 4º.
 - Túnez, JO. nº L 198, de 8-8-1969, art. 11, 1º y 13.
 - Marruecos, JO. nº L 197, de 8-8-1969, art. 11, 1º y 13.
 - Malta, JO. nº L 61, de 14-3-1971, art. 13, 2º y 14, 3º.
 - Chipre, JO. nº L 133, de 21-5-1973, art. 13, 1º y 14, 3º.

Además es el Consejo (de las Comunidades) quien debe adoptar la posición de la Comunidad en el Consejo de la Asociación. De esta tarea también se encarga de preparar el - COREPER. En el seno del COREPER se elabora la opción que - la Comunidad presentará a la o las delegaciones de los Estados asociados; y a su respectivo nivel el Presidente del COREPER es quien habla en nombre de la Comunidad. En estos órganos, la Comisión desempeñará un papel secundario limitándose a influir en la fase previa de formación de la voluntad comunitaria. Las decisiones que elabora el COREPER son aprobadas por el Consejo como puntos A.

Ante el papel privilegiado que el COREPER ejerce, - en nombre de la Comunidad, en los Acuerdos de Asociación, se comprende bien la extensión de su influencia en el ámbito de las relaciones exteriores.

c) Las negociaciones para la adhesión de nuevos Estados - miembros.

Las negociaciones encaminadas a la adhesión de nuevos Estados miembros es otro campo en el que los Representantes Permanentes tienen una actuación destacada en tanto que tales y como órgano comunitario (303). Si la Comisión

(303) Cons. PUISOCHET, J.P.: "L'élargissement des Communautés Européennes", Ed. Techniques et économiques, 1974, Paris, pp. 21-29.

domina los primeros pasos de la candidatura para la adhesión (elaboración del dictámen), una vez que el Consejo -- acepta la petición de adhesión, el COREPER se hace cargo, en gran medida, de la negociación de las condiciones de la adhesión con la delegación del Estado candidato. Aunque el Comité ejerce un papel preponderante en la fase negociadora, se apoya fuertemente en los conocimientos acumulados -- por la Comisión en torno al futuro miembro.

En efecto, las negociaciones de la primera ampliación, entre 1970 y 1972, fueron llevados del lado comunitario por el Consejo según el procedimiento que este órgano fijó en aplicación de los acuerdos de la cumbre de La Haya de 1969: el Consejo adoptaría la posición a presentar a los países candidatos y, explícitamente, el Consejo encomendó al COREPER la preparación de la actitud comunitaria y aquellas negociaciones que se llevasen a nivel de embajadores (304).

Esta responsabilidad tiene lugar a lo largo de la - fase comunitaria del procedimiento de adhesión: desde la - apertura del mismo mediante la petición del Estado candidada

(304) Bol. C.E., 7-1970, p. 73 y 8-1970, pp. 125-126.

to y el examen y decisión sobre su aceptación en base al dictámen de la Comisión, incluyendo las negociaciones propiamente dichas sobre las condiciones de la adhesión. En el curso de esta fase propiamente negociadora, el COREPER y el Consejo, con la asistencia de la Comisión, actúan en su calidad de órganos comunitarios, aunque los artículos 98 - CECA, 237 CEE y 205 EURATOM parecen indicar que se abre -- una fase interestatal. En la primera ampliación, la Conferencia de La Haya acordó que las negociaciones se celebrarían entre "la Comunidad, de una parte, y los Estados candidatos, de otra" (305). Jurídicamente se entiende, como afirma J.P. PUISSOCHET, que la Comunidad condujo la negociación en nombre y por cuenta de los Estados miembros en virtud de un mandato de la Conferencia de La Haya (306).

Sin embargo, previamente a las reuniones entre el Consejo o el COREPER y la delegación del Estado candidato, los Estados miembros se esforzaban, en reuniones internas, en buscar una posición común. Se trataba, pues, de una sub fase de carácter interestatal; una vez logrado el acuerdo,

(305) Bol. C.E., 1-1970, punto 13, p. 16.

(306) PUISSOCHET, J.P.: op. cit., p. 28.

el Presidente del Consejo y el del COREPER en sus respectivos niveles, exponían la posición comunitaria en la fase oficial de la negociación.

2. LA COORDINACION DE LA ACCION EXTERIOR.

a) Las relaciones del COREPER con los representantes de los Estados miembros en el exterior de la Comunidad.

Las relaciones directas entre los Representantes Permanentes y los embajadores de los Estados miembros ante terceros Estados u organizaciones internacionales tienen como finalidad presentar una actitud propia de la Comunidad en los foros internacionales donde los Estados miembros están representados.

El deseo, desde hace tiempo manifestado, de que la Comunidad se exprese con una sola voz tiene su principal protagonismo en las Declaraciones de las Conferencias "en la cumbre" y de los Consejos europeos actualmente. La necesidad de una coordinación exterior se puso de relieve en la Conferencia de Paris, de octubre de 1972, en vísperas de la primera ampliación (307). Posteriormente la Declara-

(307) "Europa debe ser capaz de hacer oír su voz en los asuntos mundiales y de proporcionar una contribución original a medida de sus recursos humanos, intelectuales y materiales y de afirmar sus propias concepciones en cont.

ción de Identidad Europea aprobada en la Conferencia de Copenhague, de diciembre de 1973, se afirmaba que los cambios registrados en el mundo "implican que Europa se una y que, cada vez más, hable con una misma voz, si quiere hacerse - oír y jugar el papel mundial que le incumbe... Los Nueve - se proponen jugar un papel activo en los asuntos mundiales y contribuir así al respeto de los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, ... Esta voluntad debe conducir progresivamente a los Nueve a definir posiciones comunes en el terreno de la política extranjera" (308).

Las relaciones de los Representantes Permanentes, - como miembros de un órgano comunitario, con las delegaciones de los Estados miembros ante terceros Estados y organizaciones internacionales responden a la necesidad de una - "diplomacia concertada" expresada en reiteradas ocasiones desde las más altas instancias. En la Conferencia "cumbre" de Paris, en diciembre de 1974, los Nueve declararon "su - voluntad de llegar progresivamente a posiciones comunes y

(307) cont.: las relaciones internacionales, de conformidad con su vocación de apertura, de progreso, de paz y - de cooperación" (Bol. CEE, 10-1972, p. 14).

(308) Bol. CE., 12-1973, pp. 125-126.

de estructurar una diplomacia concertada en todas las esferas de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea. El Presidente ejerce la fun--ción de portavoz de los Nueve y se hace su intérprete en el plano diplomático. Vela porque la necesaria concertación tenga siempre lugar en tiempo hábil" (309).

Ha influido visiblemente en la consecución de posturas comunitarias en los foros internacionales, el hecho de que la Comunidad haya logrado ser reconocida como una entidad política en la vida internacional otorgándole el estatuto de observador o un tratamiento especial ("participante a título consultivo" o "invitada") en numerosas organizaciones internacionales o en algunos de los órganos de estas (310).

(309) Bol. CE., 12-1974, p. 8. En la primera reunión del - Consejo Europeo, en Dublin, en marzo de 1975 se vuelve a hablar del "papel constructivo, que gracias a - su "diplomacia concertada y a las posiciones que han adoptado en común, los Nueve han podido jugar en el desarrollo de esta Conferencia que afecta a los intereses de la Comunidad europea" (se refiere a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa) -- (Bol. CE., 3-1975, punto 2348, p. 69).

(310) Vid. "La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux", publicado por la Comisión, en 1977, pp. 9-23. Allí se detalla el grado de participación de la Comunidad en cada órgano u organización internacional.

La Comisión es la Institución llamada por el Tratado, art. 229 CEE (y, en relación con él, el art. 230 y 231 CEE), para encargarse de las relaciones con las organizaciones internacionales, gozando de poderes propios a este fin (311).

Además, hay un caso particular en el que el Tratado CEE (art. 116) contempla una obligación por parte los Estados miembros de coordinar su acción en el marco de organizaciones internacionales de carácter económico en las cuestiones que revisten un interés particular para el mercado común. El artículo está enmarcado en un ámbito de la competencia comunitaria, (la política comercial), en el que los Estados no pueden actuar individualmente. Aparte de esta norma, las restantes referidas a una eventual competencia comunitaria sobre los objetivos definidos en común dejan márgenes muy amplios para la presentación de una posición común.

La representación de la Comunidad en las organizaciones internacionales sigue una fórmula "bicéfala" pues -

(311) Art. 229 CEE: "La Comisión habrá de mantener relaciones oportunas con los órganos de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Mantendrá, además, cuantas relaciones considere oportunas con cualesquiera organizaciones internacionales".

gran parte de la actividad de las organizaciones internacionales interesa no solo a la Comunidad, sino que particularmente afecta a las competencias de los Estados miembros. De ahí que en esos casos la representación se asuma a la vez por la Comisión y el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. Si se debaten asuntos de la competencia comunitaria suele intervenir como portavoz el representante de la Comisión, y para los asuntos de la competencia de los Estados miembros actúa de portavoz el representante del Estado miembro que asume la presidencia (312). En este

(312) Con motivo de la Conferencia sobre la Cooperación -- Económica Internacional, el Consejo Europeo, en su reunión de Roma en Diciembre de 1975, confirmó la representación de la Comunidad según esta fórmula: "... la comunidad estará representada por una delegación única. b) El portavoz de la Comunidad será el Presidente del Consejo y la Comisión. Durante la Conferencia ministerial, el Presidente de la delegación comunitaria podrá invitar a los representantes de los Estados miembros a presentar comentarios adicionales a la luz de su experiencia y de acuerdo con el mandato otorgado. c) En cada Comisión, los portavoces de la Comunidad estarán asesorados por una delegación de la Comunidad, que comprenderá a representantes de los Estados miembros. d) En el marco de los procedimientos de coordinación de la Comunidad, se podrá acordar que un miembro de la delegación de la Comunidad sea invitado por la Presidencia a presentar comentarios sobre algunas cuestiones específicas en el marco del mandato. Dichas declaraciones no estarán en desacuerdo con la posición adoptada por la Comunidad. e) A medida que el diálogo se desarrolle, el mandato será elaborado todavía más, según el procedimiento comunitario" (Bol. CE., 11-1975, punto 1104, p. 9).

sentido, en los ámbitos no comunitarios, el Informe Tindemans recomendaba "utilizar, cuando las circunstancias lo recomienden, a los Estados y su aparato diplomático como mandatarios de la Unión" (313).

La CEE fue admitida, con el estatuto de observador, en la Asamblea General de las Naciones Unidas (314), en virtud de la Resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974, que le permite participar, sin derecho a voto, en los trabajos de la misma y de sus Comisiones (315).

(313) Bull. C.E., Suppl. 1/76, V, G, p. 35.

(314) Vid. HANSEN, N.: "Die Europäische Politische Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen: Die Neun suchen in New York Profil", Europa Archiv, 15/1975, pp. 493-500; LINDEMAN, B.: "Europe and the third World: the Nine at the United Nations", The World Today, vol. 32, julio-1976, pp. 260-269; CARRILLO SALCEDO, J.A.: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas. (Algunas reflexiones)", R.I.E., 1977, vol. 4, nº 1, pp. 27-39.

(315) Sin embargo, desde julio de 1967 disfrutaba ya del estatuto de observador en el Consejo Económico y Social (Resolución 1267 (XLI) del ECOSOC, posición que consolidó por la decisión de 20 de mayo 1971, que precisó posteriormente el art. 79 del Reglamento interno del ECOSOC, adoptado por la Resolución 1949 (LVIII) de 8 de mayo de 1975.

La CEE goza del estatuto de observador o posición semejante en los distintos órganos subsidiarios de Naciones Unidas e Instituciones especializadas o Instituciones sui generis. Destacamos las siguientes:

- Comisión Económica para Europa: Estatuto consultivo en virtud de la decisión L (XXX), de 15 de abril de 1975, fundado en el párrafo 12 del Mandato de la Comisión.

cont.

En el marco de la ONU (316), los embajadores de los

(315) cont.:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCED-UNCTAD): Estatuto de observador por la Resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General aprobada el 30 de diciembre de 1964.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Estatuto de observador, fundado por el art. 36 del Reglamento interno del Consejo de Administración del PNUD.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Estatuto de observador, fundado en el art. 12 de la constitución de la OIT.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): Participación, sin derecho de voto, en las sesiones y reuniones de los Comités.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Estatuto de observador, fundado en el art. XI de la Convención de creación de la UNESCO.
- Banco internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD): Participación en las sesiones en base a la sección 8.a del Estatuto del BIRD.
- Fondo Monetario Internacional (FMI): Participación en las sesiones en base al art. X del Acuerdo de creación del FMI.
- Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA): Estatuto de observador, fundado en el art. XVI (A) del Estatuto de la AIEA.
- Acuerdo General sobre los Aranceles y el Comercio (GATT): Participa en las sesiones de las Partes Contratantes, en el Consejo, grupos de trabajo, etc., así como en las negociaciones comerciales multilaterales auspiciadas por el GATT. Como Unión aduanera es titular (activo y pasivo) desde 1961 de concesiones arancelarias.
- Grupos de estudios sobre Materias Primas en el marco de las Naciones Unidas (Plomo y cinc, Caucho, y Lana): Estatuto de observador.

Además, está presente en numerosas organizaciones intergubernamentales; entre otras, en la OCDE; Consejo de Europa (Estatuto de observador desde 1951); en la Organización de Estados Americanos (Estatuto de observador).

(316) La Comunidad ha tenido siempre una actitud muy favorable hacia los trabajos de las Naciones Unidas, es-
cont.

Estados miembros tienen reuniones periódicas (dos por semana) para preparar la posición de los Nueve en la Asamblea General y en las diferentes Comisiones. La influencia del COREPER está relacionada con el asunto que se trate en cada momento, en especial si éste pudiese afectar en alguna medida a los objetivos comunitarios. Sólo en estos casos - podrían tener efectividad sus orientaciones.

Como ha observado el Profesor CARRILLO SALCEDO, "la coordinación entre los Nueve en el seno de las Naciones -- Unidas había ido ganando progresivamente significación política en estos últimos años..." hasta el punto de que hoy "... los Nueve sean considerados como un grupo específico por otros grupos así como por los representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, tanto en cuestiones políticas y de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Medio Oriente, Chipre, etc.) como en problemas - relativos al nuevo orden económico internacional..." apor-

(316) cont.: pecialmente a partir del ingreso de la República Federal de Alemania (en 1973) y de la concepción del estatuto de observador (en 1974). Un documento revelador es la Declaración sobre las Naciones Unidas del Comunicado final del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas en julio de 1975 (Bol. CE., 7-8/1975, punto 2333, pp. 77-78).

tando en ocasiones señaladas "la innegable influencia que representaba su cohesión" (317).

Para facilitar la coordinación de las posiciones nacionales, el COREPER asume una función comunitaria al tratar de imbuir en las delegaciones el ánimo de una posición unida. En la evolución de las relaciones COREPER - delegaciones de los Estados miembros ante terceros Estados u organismos internacionales, hay que anotar que una cierta influencia del COREPER solo se ha conseguido después de bastante tiempo, pues los embajadores no aceptaban recibir instrucciones que vinieran del Comité. Gracias al sistema de encuentros conjuntos se ha conseguido, más que una tendencia a aceptar indicaciones del COREPER, una toma de conciencia sobre la necesidad de una definición común de las posiciones. Sin embargo, a pesar de ciertos logros, se constata aún una actitud reticente de los embajadores "sur place".

(317) CARRILLO SALCEDO, J.A.: op. cit., pp. 32, 34 y 35.

Prueba de esa progresiva coordinación es que la Comunidad se expresó de común acuerdo en 1973 en dos ocasiones; durante 1974, en doce; durante 1975 en treinta (vid. LINDEMANN, D.: op. cit., p. 263). Según declaró el entonces Presidente del Consejo, el inglés A. CROSLAND, en el año 1976, durante la XXXI sesión de Naciones Unidas, los Nueve mostraron una voz común en el 82% de las situaciones (P.E., Débats, 12-enero-1977, p. 80). Y en 1977 se observó un ligero aumento en la coordinación de sus posiciones: 84,64% de los casos mostraron una entidad europea (30 Jours d'Europe, nº 238, mayo-junio 1978, p. 26).

En esta tarea hay que resaltar el papel de la Comisión que, mediante sus propuestas y su presencia (318), refuerza los argumentos para adoptar una posición común. Siendo ya un paso importante ese intento de encontrar una posición común, desgraciadamente a veces no pasa de ser un ensayo más próximo a un conocimiento previo de la actitud -- que desarrollará cada Estado. En estas reuniones preparatorias, ya sea a nivel de COREPER o de embajadores en la capital donde se desarrollen los hechos, se observa que, -- aún con frecuencia, las delegaciones se limitan a comunicar cual sería la actitud de su Estado, cuando es claro que el objetivo que debieran perseguir es otro bien distinto. De ahí que la Comisión, acentuando su función impulsora recrimine a las delegaciones que en estas reuniones de coordinación no es suficiente conocer las posiciones estatales (ya sean divergentes o comunes) sino que la finalidad que deben perseguir es una aproximación tal que les lleve a presentar una acción común.

(318) Nos referimos a su presencia no solo en el COREPER y sus grupos de trabajo, sino especialmente en los distintos foros internacionales donde la Comunidad goza del estatuto de "observador" y a su presencia mediante "Delegaciones Permanentes" en Nueva York, Ottawa, Washington, Paris, Tokio, Ginebra y Caracas.

Tanto en el marco de la ONU y sus instituciones especializadas como en el de las organizaciones internacionales en general, la Comisión juega un papel muy influyente en la búsqueda de la acción común desde su posición de observadora y encargada de asegurar los contactos útiles y oportunos con todas las organizaciones internacionales (art. 229 CEE).

Si se trata de cuestiones que afectan a un objetivo comunitario, el COREPER participa junto con la Comisión en la búsqueda de esa posición común. A este fin, como es habitual en el COREPER, el debate se desarrolla en base a un informe elaborado en los grupos de trabajo, en el cual ya aparecen las posturas nacionales y las primeras aproximaciones a una posición comunitaria, o insinuaciones sobre el posible uso de la abstención a fin de facilitar una cierta armonía. En la fase preparatoria el COREPER sugiere a los embajadores de los Estados miembros afectados por el asunto, que inicien una discusión entre ellos, e incluso han tenido lugar reuniones conjuntas del COREPER con las delegaciones de los Estados miembros ante organizaciones internacionales. Así el Comité dispone de un mejor conocimiento del estado de la cuestión y las delegaciones nacionales pueden exponerle las posibilidades de una posición común en base a la experiencia de las diferentes posiciones mantenidas.

Si los asuntos que se debaten rozan el terreno de lo político, la situación es más delicada y el COREPER apenas ejerce influencia al ser la cooperación política el ámbito del Comité Político. Sin embargo, se advierte una tendencia por parte del COREPER a no distinguir entre los asuntos comunitarios y de cooperación política, lo que le permite ejercer influencia sobre ellos. Ya cuando se instauró este método (Conferencia de La Haya de 1969), el COREPER deseó para sí el tratamiento de estos asuntos, pero ante los temores de la Comisión, y la posibilidad de que las fricciones por esta nueva competencia indispusiese a la Comisión y al COREPER en otros terrenos, se decidió confiar la cooperación política a un "Comité Político".

La coordinación de la acción exterior puede consistir en reuniones mixtas, como ha sido el caso de las conversaciones directas de los Representantes Permanentes con los Jefes de Delegación de los Estados miembros en la Conferencia sobre el Derecho del Mar, diversas sesiones de la OCDE, UNCTAD, CSCE (en relación estrecha con el Comité Político). O bien, después del estudio por los grupos de trabajo, el COREPER envía una recomendación o comunicación a la delegación del Estado miembro que asume la presidencia (y a la delegación de la Comisión) sugiriéndoles la postura que el COREPER considera más conveniente.

En cuanto a la eficacia de estos contactos depende de la combinación de diversos factores que permiten matizar la influencia del COREPER, tales como la entidad del asunto que se debate en los foros internacionales, la presencia de la Comisión y una circunstancia material, la distancia.

La recomendación del COREPER se ve fortalecida y -- respetada cuando ésta ha sido debatida y asumida por el Consejo. Entonces ya no habrá reticencias a la hora de ser -- adoptada, puesto que la recomendación llega avalada por la aceptación de la autoridad nacional. Si el asunto no hubiese sido asumido a nivel nacional y comunitario, el COREPER será muy prudente en las indicaciones a fin de no ser contestado por sus homólogos.

b) Las relaciones del COREPER con representantes de terceros Estados.

Debido a la indiferenciación de sus funciones comunitarias y nacionales, los Representantes Permanentes han multiplicado su campo de actividad como órgano de las relaciones exteriores de la Comunidad. En representación de ésta, protagonizan contactos directos con los embajadores de terceros Estados acreditados ante la Comunidad y con representantes de organizaciones internacionales. Estos encuen-

tros están motivados por problemas que afectan a la Comunidad y al Estado u organización en cuestión, tales como la posibilidad de apertura de negociaciones, el curso de las mismas, examen de las relaciones o intercambio de posiciones entre la Comunidad y un tercer Estado o Estados pertenecientes a una región determinada.

Pueden tener el carácter específico de ser encuentros entre el COREPER y los representantes de terceros Estados u organizaciones internacionales, en cuyo caso se -- considera, y así figura mencionado en las notas y comunicados, que los Representantes Permanentes actuaron en calidad de componentes del órgano comunitario. También puede tratarse de encuentros en los que los Representantes Permanentes se presentan en tanto que agentes nacionales representando a sus Estados. En la práctica se observa que éstas actuaciones, en las que no aparece el COREPER en cuanto tal, están motivadas por razones formales o protocolarias; o bien la reunión es con un Estado u organización que no reconoce o reconoce con reticencias la existencia de la Comunidad, o bien, los Estados miembros están implicados, además de la Comunidad en sí, en la futura negociación y conclusión de un acuerdo y desean por ello tener intercambios de puntos de vista en tanto que Representantes Permanentes de los Es

tados miembros (319).

A veces se producen situaciones conflictivas cuando la petición de intercambio de puntos de vista se dirige al COREPER, tratándose de asuntos que permanecen en la competencia de los Estados miembros. Entonces surgen los recelos de algunos Estados, exigiendo que tal solicitud de encuentro se tramite también a través de las Representaciones -- Permanentes y no solamente a través del COREPER.

Ya sean con uno u otro carácter, a estas reuniones

(319) Así, un comunicado de prensa difundido por la Secretaría General del Consejo el 2 de octubre de 1972, - originó cierta confusión en torno al carácter con que actuaba el COREPER con motivo del encuentro entre éste y el ministro argentino de Agricultura y Ganadería. Este hecho dió lugar a una pregunta escrita del entonces parlamentario VREDELING al Consejo, solicitando información sobre la calidad en virtud de la cual el COREPER recibía a ministros de terceros países. El - Consejo respondió que, a pesar de que en el comunicado de prensa apareciese el Comité como anfitrión del ministro argentino esto no había sido así, sino que el encuentro había tenido lugar entre los Representantes Permanentes, en su calidad de diplomáticos, y el ministro (Pregunta escrita nº 435/72 del Sr. VREDELING al Consejo: "Encuentro entre el Comité de Representantes Permanentes y el ministro de la agricultura y ganadería de la república de Argentina, J.O.-C.E., nº C 15, de 30-5-73, p. 2).

asiste también la Comisión a través de un alto funcionario (el Secretario General adjunto), puesto que son reuniones de nivel de embajadores y por tanto del COREPER segunda parte.

A pesar de la presencia de la Comisión se observa - un desplazamiento de la misma; de un lado, porque el COREPER desea controlar toda iniciativa o cualquier manifestación en esta área y, de otro, porque el COREPER trata de monopolizar una función de representatividad de la Comunidad, apareciendo el Presidente del COREPER como el portavoz de la Comunidad mientras que la representación de la Comisión es marginada en los aspectos sustanciales de la discusión. Aunque la Comisión sigue de cerca el desarrollo de las relaciones exteriores a través de su presencia en el COREPER y en las reuniones que éste en cuanto tal o como Representantes Permanentes organiza con otras delegaciones, en general la Comisión conoce de asuntos que en gran parte son hechos consumados o sobre los que el COREPER le ruega se abstenga de actuar, llegando, incluso, en esa actitud reticente a impedir algunas "gestiones" poco significativas (como envío de telegramas de salutación a Conferencias internacionales). Se puede decir que esta faceta del COREPER como órgano de las relaciones exteriores de la Comunidad -

es la que provoca el mayor número de fricciones con la Comisión (320).

(320) Una de ellas fué con motivo de la publicación por la Comisión de un dictamen (J.O.C.E., nº C 111, de 21 de octubre de 1972) mediante el que abría información para investigar la compatibilidad con el art. 85 CEE de los acuerdos firmados entre empresas japonesas y comunitarias. A raíz de la publicación del dictamen, la Comisión inició contactos oficiosos con la Misión de Japón, llegando a enviar una nota verbal advirtiéndole de la posible incompatibilidad de los acuerdos con el art. 85 CEE (Vid. Agence Europe, 14, 16, 19 y 21 de octubre de 1972). Esta actuación fué debatida en el COREPER, considerando que afectaba a su "competencia" por ser un asunto que ponía en juego las relaciones exteriores de la Comunidad. El Comité estimó que no era conveniente que la Comisión mantuviese contactos directos con la Misión japonesa sin un conocimiento profundo del delicado problema con Japón por parte del Consejo. Finalmente el Consejo envió una nota verbal que originó también cierto malestar en la Comisión, pues fué aprobada por el COREPER sin pasar como punto A por el Consejo. La Comisión exigió su aprobación en el Consejo a fin de evitar que el COREPER se imponga como instancia de decisión y que la Secretaría General del Consejo se encargue de la administración de los asuntos corrientes en el ámbito de las relaciones exteriores.

Otra situación de enfrentamiento entre la Comisión y el COREPER se produjo con ocasión de la visita a la Comisión del Secretario General de la CNUCED en noviembre de 1972. En el curso de la misma, la Comisión le hizo entrega de una "Memoria" encaminada a preparar la séptima reunión extraordinaria de la Comisión de productos básicos. En la misma se precisaba que no se trataba de la posición de la Comunidad, pues ésta aún no había adoptado una actitud común, sino de la concepción de la Comisión en base al discurso del Presidente MANSOLT pronunciado durante la CNUCED III en Santiago de Chile (18 de mayo de 1972), y se contenía también una oferta de la Comisión para suministrar todos los datos necesarios. (Vid. Bull. CE, nov. 72, nº 11, p. 133-134; Agence Europe, 10 de noviembre de 1972, p. 6). El COREPER se opuso a su

cont.

El hecho mismo del establecimiento de consultas con delegaciones de terceros Estados u organizaciones internacionales es objeto de un acuerdo adoptado en el Consejo bajo la forma de punto A. El Comité presenta un informe exponiendo las conversaciones mantenidas en orden al estableciimiento de encuentros, la frecuencia de éstos, los problemas que deberían tratarse, etc. La Comisión está especialmente interesada en que cualquier paso que se dé (envío de notas verbales, gestiones protocolarias, reuniones, etc.) sea objeto de una decisión formalmente adoptada por el Consejo a fin de impedir que el Comité se constituya en fuente de decisiones en el área de las relaciones exteriores.

Dentro del marco de las relaciones directas que el COREPER mantiene con delegaciones de terceros Estados, merecen ser tratados aparte los procedimientos de contactos regulares iniciados hace algunos años. No se trata de encuentros esporádicos motivados por asuntos concretos, sino de "diálogos institucionalizados", presididos por un propósito general de acercamiento y cooperación y que se abren

(320) cont.: entrega y emitió vivas protestas por tratarse de un documento sobre el que los Estados aún no se habían pronunciado. La Comisión hizo caso omiso de la posición del COREPER originando una grave tensión entre ambas Instituciones.

con un acuerdo sobre los objetivos y el procedimiento que regirán dichos encuentros.

Como ejemplo de estos contactos estables podemos citar los mantenidos con los Estados ibero-americanos que -- forman el "Comité especial de coordinación de Latino-América" (CECLA) y con los cinco Estados de la "Asociación de Países del Sudeste asiático" (ASEAN).

A raíz de la Declaración de Buenos Aires de 29 de julio de 1970, en la que los ministros de la CECLA solicitaban el establecimiento de un sistema de cooperación entre Europa y América Latina, el Consejo accedió el 14 de Diciembre del mismo año proponiendo una primera reunión (321), - que se celebró el 18 de Junio de 1971. En esta conferencia se adoptó una declaración común en la que se precisaron las líneas directrices y el procedimiento a seguir en el diálogo permanente que se inauguraba (322),

(321) Bull. CE., 2-1971, p. 93.

(322) "Este diálogo conllevará intercambios de puntos de vista regulares que, según el caso y teniendo en cuenta las materias examinadas, tomarán la forma de cambios de información, consultas, estudios y análisis en común, a fin de buscar las posibilidades de soluciones para ciertos problemas y de formular, llegado el caso, propuestas de común acuerdo. En el caso de que unas negociaciones se considerasen oportunas, los procedimientos aplicados serán los que se deriven de las legislaciones y obligaciones internacionales de los "partenaires" (Declaración común CEE-CECLA, Bull. 1971, nº 8, p. 27).

Las reuniones tienen lugar a nivel de embajadores, ostentando la representación comunitaria los Representantes Permanentes y un representante de la Comisión y siendo sus portavoces éste último y el Presidente del COREPER. Pueden constituir grupos mixtos de expertos para profundizar en el estudio de temas concretos del diálogo, así como proponer la convocatoria de una reunión a nivel ministerial cuando lo estimen necesario. En el curso de estos encuentros a veces se informa a los embajadores de los Estados miembros ante los países de la CECLA y se solicita su parecer.

Los objetivos generales que cubren estos encuentros son los clásicos de un mejor conocimiento mutuo y de fortalecimiento de las relaciones mediante un sistema de cooperación. No se trata, pues, de negociaciones, sino de intercambios de puntos de vista sobre las relaciones existentes y la intensificación de éstas en un marco de mayor comprensión y responsabilidad de los dos grupos de Estados. Los debates no van más allá del examen de la situación y de propósitos generales sobre la coordinación de las posiciones respectivas en los foros internacionales. Si en asuntos de interés común se llegase por ambas partes a precisar soluciones, y se entrase en fase de negociación, ésta ya no se seguiría en este ámbito y según el procedimiento del "diálogo regular", sino en el propio de unas negociaciones con

ducidas, conforme a los Tratados, por la Comisión.

Otro ejemplo del procedimiento de encuentros institucionalizados es el diálogo emprendido de un lado, entre el COREPER y la Comisión y, de otro, los embajadores en -- Bruselas de los Estados miembros del ASEAN (Indonesia, Tailandia, Singapur, Malta y Filipinas). Estas reuniones han sido estructuradas conforme a líneas similares al modelo -- seguido con los Estados de la CECLA.

La Comunidad inició especiales relaciones con el -- ASEAN a partir de la adhesión del Reino Unido, pues dos Estados de esta organización regional (Malasia y Singapur) -- eran miembros de la Commonwealth; la CEE amplió la aplicación de la "Declaración común de intención", anexa al Tratado de Adhesión, a los otros tres miembros del ASEAN en -- atención a las relaciones que mantenían entre sí.

En los primeros meses de 1977, las Misiones de los países del ASEAN expresaron el deseo de intensificar los -- vínculos con la Comunidad, sugiriendo entablar contactos -- directos con los Estados miembros en el seno del Consejo -- mediante un procedimiento de consultas sobre los problemas de interés común. El Consejo estimó muy positivo el reforzamiento de las relaciones entre ambas partes y aprobó el procedimiento de encuentros que el COREPER le sugirió. La

fórmula que se adoptó recoge las líneas principales de la fructuosa experiencia adquirida desde 1971 en las reuniones CEE-CECLA: se creó un diálogo a nivel de embajadores, confiándose la representación comunitaria al COREPER y a la Comisión. La primera reunión tuvo lugar en noviembre de 1977 y en su seno se abordan las relaciones entre los dos grupos de Estados con las mismas características de diálogo permanente y abierto a una mayor cooperación.

De la actuación del COREPER en el ámbito de las relaciones exteriores podemos resaltar algunas consideraciones:

- 1- Que el COREPER y el Consejo se reafirman como los órganos comunitarios protagonistas de las relaciones exteriores.
- 2- Que se constata una progresiva coordinación entre el COREPER y las representaciones diplomáticas de los Estados miembros ante terceros Estados y organizaciones internacionales en orden a presentar opciones comunes.
- 3- Que se percibe un fomento de los encuentros entre el COREPER y delegaciones de Estados o grupos de Estados con el fin de intercambiar información y mejorar las

relaciones mutuas, y que su desarrollo posterior, su periodicidad y la profundidad del tratamiento de algunas materias, consagra tales reuniones en un diálogo institucionalizado.

- 4- Que es en este área de las relaciones exteriores don de se señalan importantes puntos de fricción entre - el COREPER y la Comisión en aspectos tales como iniciativas, competencia negociadora y representación, constatándose un excesivo peso del COREPER poco compatible con el sistema institucional de los Tratados.

CAPITULO VIII

LAS RELACIONES DEL COREPER CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES Y COMUNITARIAS

1. LAS RELACIONES DE LOS REPRESENTANTES PERMANENTES CON LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES.
 - a) Su función de intermediarios.
 - b) Las instrucciones.
2. LAS RELACIONES COREPER-COMISION.
 - a) El poder de iniciativa de la Comisión.
 - b) El diálogo Comisión-Consejo.
 - c) El procedimiento de votación.
 - d) Evolución de las relaciones COREPER-Comisión.
3. LAS RELACIONES COREPER-PARLAMENTO EUROPEO.
4. LAS RELACIONES COREPER-COMITE ECONOMICO Y SOCIAL.
5. RELACIONES DEL COREPER CON OTROS ORGANOS AUXILIARES EN EL AMBITO DEL CONSEJO.
 - a) El Comité Especial "Agricultura" (CSA).
 - b) El Comité Especial del art. 113.

1. LAS RELACIONES DE LOS REPRESENTANTES PERMANENTES CON LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES.

No daríamos una visión completa de la participación del COREPER en el proceso de integración sino expusiéramos la influencia de los miembros del Comité en la formación de las voluntades nacionales que se contrastan en el seno del Consejo respecto a los distintos sectores de la vida comunitaria.

Ya precisamos en el capítulo III que el objetivo que nos habíamos fijado era el estudio del COREPER y, por tanto, la actuación de los Representantes de los Estados miembros en el seno de ese órgano comunitario (323). Por este motivo, intentaremos únicamente hacer una breve exposición de sus relaciones con las Administraciones nacionales y de su participación en la formación de la posición nacional, teniendo en cuenta que el Representante Permanente tiene dos misiones que cumplir: una nacional y otra comunitaria.

El Representante en el Comité tiene unos objetivos comunitarios, que parten de las necesidades y problemas na

(323) Para un conocimiento exhaustivo del papel que juegan los Representantes Permanentes en cuanto tales ofrecíamos en el capítulo III, p. 98 una lista bibliográfica con los más brillantes estudios.

cionales que el Representante debe conocer bien. Si los ministros, como miembros de los gobiernos y órganos de las - Administraciones, llevan al Consejo los problemas nacionales para darles una solución comunitaria, los Representantes Permanentes también forman parte de la Administración y como tales actúan en una amplia medida en Bruselas. Como una prolongación de la administración nacional, trabajan - con datos, problemas e intereses nacionales a los que les dan un tratamiento comunitario. Son el enlace técnico-administrativo entre las instancias políticas comunitaria y - nacional.

a) Su función de intermediarios.

Los Representantes Permanentes son un intermediario oficial entre las Instituciones comunitarias y la Administración nacional. En expresión gráfica de C. SASSE son como "una bisagra" (324).

Como prolongación de la administración nacional, el Representante se ha esforzado y ha conseguido imponer su - imagen como un medio válido de poner en contacto a las Insn

(324) "Su función es extremadamente variada y, en consecuencia, su función de coordinación y de bisagra muy importante" (SASSE, C.: op. cit., p. 121).

tituciones comunitarias con la Administración y viceversa.

Cualquier carta o comunicación de la Comisión, del Consejo u otra institución*dirigida a un Estado miembro -- suele hacerse a través de la Representación. Al igual, toda comunicación en dirección contraria (de las Administraciones nacionales a las Instituciones comunitarias) pasa habitualmente a través del canal de la Representación Permanente.

Sin embargo, siempre ha sido el deseo de las Representaciones Permanentes (especialmente de la Representación francesa) constituirse en intermediario exclusivo entre las Administraciones nacionales y las Instituciones comunitarias. Dicho anhelo fué consagrado en un texto de gran importancia política. Así, el punto 12 del documento sobre la cooperación entre el Consejo y la Comisión, aprobado con ocasión de los compromisos de Luxemburgo, establece que -- "antes de adoptar una propuesta que ofrezca una importancia particular, es deseable que la Comisión tome los contactos adecuados con los gobiernos de los Estados miembros por medio de los representantes permanentes, sin que este procedimiento afecte al derecho de iniciativa que corresponde a la Comisión en virtud del Tratado".

Naturalmente la Comisión rechazó firmemente entonces

y siempre que cualquier contacto con las Administraciones comunitarias tenga que pasar por las Representaciones Permanentes. Precisamente éste ha sido uno de los puntos incumplidos de los Acuerdos de Luxemburgo. La Comisión ha reivindicado y conseguido el derecho de contacto directo con cada gobierno.

Las Representaciones están organizadas como Administraciones en pequeño, cubriendo entre sus funcionarios las diferentes parcelas de la vida comunitaria; por lo general, se observa un acentuado sentido del trabajo en equipo con frecuentes reuniones entre todos los miembros de la Representación. Se encuentran en la mejor posición para suministrar toda clase de datos a su administración y a las Instituciones comunitarias.

De un lado, siguen con constancia y al detalle la evolución de la vida comunitaria, conocen el estado y desarrollo de la preparación de las propuestas de la Comisión; tienen frecuentes relaciones oficiosas y oficiales con los funcionarios de la Comisión. Su experiencia en el trato -- con la Comisión y con otras representaciones, su conocimiento de las virtualidades del funcionamiento de las Instituciones comunitarias son de un gran peso, que tanto éstas -- últimas como los Estados saben apreciar a la hora de reci-

bir una información o una confidencia.

De otro, los miembros de las Representaciones conser
van excelentes relaciones con los Departamentos ministra
les de los que proceden y a los que sirven en Bruselas.

En general, estas relaciones de la Representación -
con la Administración se centralizan o coordinan a través
del ministerio de Asuntos Exteriores, desde donde la infor
mación y los trabajos se distribuyen entre los distintos -
ministerios (325). Bajo su coordinación trabajan los dife-
rentes Comités interministeriales que reúnen a los respon-
sables de la elaboración de la posición nacional en sus -
distintas escalas (comités de altos funcionarios expertos,
de Directores Generales, de Secretarios de Estado, y en úl
timo término el Gabinete ministerial en su totalidad o en
sesión restringida).

(325) El estudio más actual sobre los órganos de la Adminis-
tración nacional que intervienen en la formación de
la voluntad nacional es el de C. SASSE (op. cit., pp.
1-80).

Para este autor el fenómeno de la integración es,
aún, en amplia medida un fenómeno externo que no se
"interioriza". Considera, también, que en la mayor -
parte de los Estados miembros es necesario reforzar
los mecanismos de deliberación política previa y que
se ganaría mucho colocando la coordinación general -
bajo la responsabilidad de los jefes de gobierno (op.
cit., pp. 73 y 79).

El embajador y el adjunto asisten con frecuencia a las reuniones de comités formados a nivel de Directores Generales o Secretarios de Estado. A los comités de altos -- funcionarios acuden los miembros más especializados en las Representaciones.

Su labor en estos comités es muy activa pues cuentan con amplios conocimientos para intervenir en los debates. Su presencia allí es muy fructífera e instructiva para -- ellos mismos, en cuanto que conocen directamente los argumentos manejados por la Administración para fundamentar la posición nacional.

Observan en qué medida se manifiesta la firmeza de ésta o las alternativas que pudiera admitir, a fin de tener más elementos de juicio para moverse en las negociaciones. Puesto que el resultado de las discusiones en su Administración va a constituir la "instrucción" que tiene que defender, al conocer como se ha llegado a esa opción le hace sentirse más seguro.

En estos contactos los miembros de las Representaciones hacen ver a su administración los aspectos más importantes de la propuesta de la Comisión, los propósitos que animan a la Comisión y la incardinación de esa normativa en -- una determinada política sectorial. En su esfuerzo por con

vencer a la Administración, asume un papel invertido, más propio de su función comunitaria, al defender en muchos casos el interés comunitario. Como ha observado P. BAHR, la Comisión se sirve del Representante Permanente para hacer valer el interés común ante los Estados miembros, ejerciendo así el carácter activo y pasivo del derecho de legación por cuenta de las dos partes. Asumen, por así decirlo, una función de mediación entre la Comisión y los gobiernos -- (326). Es posible que al darse una identidad de persona en la defensa de los intereses nacionales y comunitarios, se puedan producir situaciones conflictivas y contradictorias, como apuntaba en 1958 el parlamentario Van der GOES van NATERS (327).

La conveniencia de que el Representante Permanente participe en los trabajos preparatorios de la actitud nacional se sugirió por los Jefes de Gobierno en la cumbre de París de 9-10 de Diciembre de 1974: "Una laxitud será - dada a los Representantes Permanentes de manera a no evocar ante el Consejo sino los problemas políticos más importan-

(326) BAHR, P.: op. cit., p. 89.

(327) A.P.E.: Débats, Février 1959, nº 6, session de 15-12-58, p. 31.

tes. A este efecto serán adoptadas las disposiciones que ca da Estado miembro estime necesarias para reforzar el papel de los Representantes Permanentes y asociarlos a la preparación de las posiciones nacionales sobre los asuntos euro peos" (328).

Posteriormente el Informe Tindemans insistía en la necesidad de asociar a los Representantes Permanentes de una manera efectiva en la elaboración de las posiciones en materia de política europea en su país, a fin de establecer el lazo indispensable entre la formación de puntos de vista nacionales y el proceso de decisión común (329).

Gracias a la situación privilegiada de que gozan en Bruselas y en sus capitales rinden un gran servicio al imprimir coherencia a las posiciones que adoptan los diferen tes ministerios técnicos. Por su experiencia y permanencia en el cargo conocen la línea general de la actuación nacio nal, así como las necesidades y plazos de la vida comunita ria; sabe reaccionar a tiempo para evitar cualquier postura

(328) Bol. CE., 12-1974, punto 7, p. 8.

(329) Bull. CE., suppl. 1-1976, V, F, punto 3, p. 34.

que pudiera contradecir otras actitudes anteriormente adoptadas y sobre las que no reparan los servicios nacionales, e igualmente debe informar a la Comisión, de una manera -- permanente, acerca del nivel de posibilidades de adaptación de su país a las decisiones comunes (330).

Este factor de continuidad y coherencia que aportarían al proceso de formación de la voluntad nacional fué - resaltado por el primer presidente de la Comisión, W. HALLSTEIN a los pocos meses de funcionamiento del Comité: "... estos representantes, ..., podrán ejercer una acción extremadamente útil vigilando por la continuidad y la coherencia de las posiciones de los gobiernos en el seno del Consejo" (331).

b) Las instrucciones.

La piedra angular de las relaciones de los Representantes Permanentes con las Administraciones nacionales y - comunitarias es la instrucción.

(330) BAHR, P.: op. cit., p. 88.

(331) HALLSTEIN, W.: "L'évolution des Communautés Européennes", Annuaire Européen, 1958, vol. VI, p. 8.

La suerte de los progresos comunitarios depende, en gran parte, de los caracteres de la Administración y de los órganos de los que emanan las instrucciones así como de la interpretación que de las mismas haga el Representante.

No tendría sentido que el Representante simplemente transmitiese las instrucciones como una posición absolutamente rígida del gobierno; la función de un órgano comunitario como el COREPER, o los grupos de trabajo o como el propio Consejo, está en buscar una solución comunitaria. En ningún caso son lugares donde se exponen posiciones nacionales inamovibles o intereses aislados. De ahí que las instrucciones en la dinámica comunitaria sólo pueden ser aceptadas como una base de negociación que propone un Estado miembro y que debe ser contrastada con las de otros Estados a fin de buscar una base común (332).

La vinculación del Representante a las instrucciones no es siempre rígida. Además de que se pueden observar dis

(332) Desde luego no siempre es así según se refleja en documentos de gran importancia; así en el "Deuxième -- Rapport des activités des Communautés européennes", 1968, se decía: "... la Comisión lamenta que el Consejo dé a veces la impresión de ser una conferencia internacional, donde las delegaciones negocian entre ellas..." (p. 18).

tintos grados de flexibilidad, minuciosidad, etc., según los países, hay un sentimiento generalizado de que esas características son de una importancia relativa frente a la personalidad del Representante y al prestigio adquirido dentro de su Administración como negociador que sabe hacer valer las instrucciones, pero también buscar alternativas compatibles con aquéllas que lleven a un compromiso.

Si saber interpretar unas instrucciones es un deber y una virtud que se atribuye al Representante, por el contrario, las características de las instrucciones hay que buscarlas en las propias del funcionamiento de cada Administración: su sistema de organización, su coordinación interior, el predominio de unos ministerios sobre otros, el grado de preocupación del presidente de gobierno o de los Jefes de Estado por los asuntos europeos, el tipo de formación política que desempeñe el gobierno (un partido o una coalición ...), etc.

La existencia de una coalición hace de las instrucciones más un compromiso que una posición netamente definida. Si en la Administración cada ministerio conserva cierta autonomía, el Representante podrá influir en las instrucciones haciendo valer su papel de coordinador. Si la coordinación de la actuación sobre los problemas europeos se -

sitúa en la presidencia del gobierno, las instrucciones llegan con más autoridad y sus líneas dejarán poca libertad de acción al Representante. Las instrucciones serán flexibles o rígidas, precisas o amplias, según la actitud de cada Estado respecto al proceso mismo de la integración y según la idiosincrasia de cada pueblo (333). La combinación de estos factores pueden hacer de unas instrucciones una orientación o una orden.

2. LAS RELACIONES COREPER-COMISION.

A lo largo de este estudio, y en especial al exponer la presencia de la Comisión en las sesiones del COREPER y de sus grupos de trabajo, nos hemos ocupado insistentemente de las relaciones de aquella Institución con este órgano auxiliar del Consejo y de las consecuencias que produce en el proceso de formación de la voluntad comunitaria el método de trabajo del COREPER.

Ahora nuestro propósito se limita a sistematizar esas consideraciones dispersas.

(333) SALMON, J.J.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. I, pp. 645-648.

a) El poder de iniciativa de la Comisión.

Los Tratados confían a la Comisión el derecho de presentar propuestas de decisión al Consejo, de tal modo que este no puede actuar por sí mismo en casi ningún asunto. Según E. NOEL, se insiste en la esfera del Consejo en "no comenzar las deliberaciones más que sobre la base de una propuesta o de una comunicación de la Comisión. Incluso, en las materias en que una propuesta de la Comisión no era jurídicamente necesaria, era deseada" (334).

Este derecho casi exclusivo de presentar propuestas al Consejo no ha sido en sí mismo alterado. La Comisión envía su propuesta a la Secretaría General del Consejo y ésta la envía al COREPER para que inicie los trabajos preparatorios que les corresponden. Es a partir de este momento cuando se inician serios riesgos para el proceso de decisión y en especial para su derecho de iniciativa.

La propuesta es estudiada cuidadosamente por los grupos de trabajo donde ya proponen modificaciones en aquellos puntos que estimen conveniente, debido a posibles incompatibilidades con los intereses de sus Estados.

(334) NOEL, E.: op. cit., en "Institutions communautaires et Institutions nationales...", p. 39.

El COREPER al examinar el informe del grupo de trabajo puede asumir o no esas modificaciones, o considerar otras, o suprimir parte del contenido de la propuesta. Pero ya el COREPER va a trabajar esencialmente sobre la base del informe procedente del grupo de trabajo.

Si se alcanza un consenso entre los Estados miembros a nivel del Comité para modificar la propuesta, la versión enmendada del COREPER irá al Consejo como punto A, o como punto B ante la oposición de la Comisión. La Comisión es muy celosa en este aspecto y no aceptará que la decisión del Consejo recaiga directamente sobre la "propuesta" del COREPER sin haber sido examinada la suya y ser escuchadas sus razones en favor de la misma. La Comisión consigue que, al menos, el Consejo se atenga al art. 149 CEE (además de a la norma específica que le permitía decidir sólo en base a una propuesta de la Comisión).

Llegado el caso de una disparidad entre la propuesta inicial de la Comisión y la labor preparatoria sobre la misma del COREPER, no resulta difícil entrever la posición que adoptará el Consejo. Este, al ser requerido por la Comisión examinará la propuesta de ésta aunque tenga pocas probabilidades de triunfar. Obviamente, las modificaciones que introdujo el Comité fueron en base a la instrucción y

al consenso alcanzado entre los Estados. Sin embargo, de nuevo la Comisión salva las formas al exigirle que examine su propuesta, decida sobre ella favorablemente o la modifique por unanimidad en el sentido que la propone el COREPER.

Su derecho de iniciativa puede ser compartido materialmente por el COREPER al introducir importantes modificaciones (335). Al contar el Comité con los trabajos preparatorios de los grupos, con las instrucciones de sus gobiernos, y con los resultados de sus propias discusiones, puede ver en la propuesta de la Comisión un documento de trabajo entre otros, relegándola a un plano inferior al que le corresponde.

Para G. ZELLENTIN, aunque de iure el derecho de iniciativa de la Comisión no ha variado, de facto cree que sí, constatándose una evolución en el predominio de este órgano dentro del ámbito de la formación de la voluntad, así como en materia de iniciativas hasta el punto de que "la Comisión ha abandonado voluntariamente una parte de su derecho de iniciativa..." (336).

(335) Así lo ve también V. CONSTANTINESCO (op. cit., p. -- 345).

(336) ZELLENTIN, G.: op. cit., en "Les missions permanentes ...", vol. IV, p. 74.

Si la propuesta contiene compromisos de gran alcance se requerirá el pronunciamiento del Consejo sobre los distintos aspectos que le sugiere el Comité. El Consejo no fijará su atención sobre la propuesta misma, sino sobre el resultado de las negociaciones que le presente el COREPER. Por tanto, se trate de decisiones adoptadas con o sin discusión previa (B ó A) el derecho de iniciativa de la Comisión puede sufrir cierta erosión a su paso por la infraestructura del Consejo (337).

Desde luego, insistimos que se trata de una posibilidad real de lesionar ese derecho y que se materializa en ocasiones. E. NOEL y H. ETIENNE no ocultan que "la preparación de los trabajos del Consejo por el Comité de representantes permanentes podría plantear ciertos problemas de -- principio. En la medida en que el Comité podría sustituir en cierto modo a la Comisión, ya elaborando en su lugar -- proyectos sobre los que el Consejo se pronunciaría, ya reemplazando la propuesta de la Comisión por otro texto, lo que supondría separar esta propuesta antes incluso de que el -

(337) BUCHMANN, J.: "L'analyse politique de l'intégration européenne", en Les efforts d'intégration en Europe et en Amérique Latine, Colloque, Centre d'études européennes, Université Catholique de Louvain, 1973, - p. 16-18.

Consejo haya deliberado" (338). Sin embargo estos autores consideran que tal posibilidad aún no se ha hecho realidad (!!).

La función de iniciativa de la Comisión puede sufrir adulteraciones desde el momento mismo del planeamiento del proyecto. Para P. BAHR, "... desde antes del comienzo del procedimiento oficial de trabajo, los Representantes Permanentes han ejercido una cierta influencia sobre la actividad de la Comisión" (339). La Comisión, temerosa del análisis que va a sufrir la propuesta a su paso por las Administraciones nacionales y por el Consejo, recurre a los expertos gubernamentales a fin de recoger más fácilmente el -- acuerdo de los Estados. Su iniciativa ya no responde a un interés puramente comunitario a cuyos propósitos los Estados se adhieren, sino más bien aparece, al llegar al COREPER y Consejo, como el compromiso logrado en el curso de -- unas prenegociaciones y permeable a nuevas deformaciones -- al atravesar los distintos niveles del Consejo. Son, por -- tanto, dos clases de burocracia las que pueden desvirtuar su poder de iniciativa: la comunitaria y la intergubernamental.

(338) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en *Le décision...*, p. 53.

(339) BAHR, P.: op. cit., p. 143.

P.H. HOUBEN es muy claro en sus apreciaciones sobre las consecuencias de esta posible situación. Si los trabajos preparatorios fueran en realidad negociaciones entre los Representantes Permanentes, implicaría que la propuesta de la Comisión ya ha sufrido modificaciones antes de ser examinada por el Consejo y que las atribuciones del Consejo serían ejercidas por personas que no son miembros de esta institución (340).

Al igual que P. BAHR, DEPREZ considera que el COREPER "está también informalmente encargado de ejercer una suerte de control intergubernamental previo sobre las iniciativas de la Comisión, a fin de mantener éstas en los límites considerados como "razonables" por los gobiernos de los Estados miembros" (341).

Los proyectos pueden ser intencionadamente retenidos a nivel de grupos; o el COREPER los reenvía de nuevo a estos "para un nuevo examen". Entre tanto el proyecto ha podido perder su oportunidad política o ser superado técnicamente. O bien se alarga su debate en el COREPER a fin de -

(340) HOUBEN, P.H.: op. cit., p. 145-146.

(341) DEPREZ, G.: "La Commission des Communautés Européennes", Thèse, Institut des Sciences Politiques et Sociales, Université Catholique de Louvain, 1974, p. 166.

demorar su inclusión en el orden del día del Consejo. Aunque la Comisión participa en la elaboración del orden del día, el COREPER a través de maniobras dilatorias puede prejuzgar la oportunidad de su toma en consideración por el Consejo.

Sin embargo, hay que hacer notar una serie de conductas tanto en el Consejo como en el COREPER que coadyuvan - con la Comisión en la búsqueda del interés comunitario, hasta el punto de que se podría hablar de una cierta "comuni-tarización" de estos órganos (evidentemente, en sentido figurado, pues son órganos comunitarios), como efecto y para contrarrestar precisamente el exceso de comportamientos de tipo intergubernamental. A esta tendencia contradictoria - puede responder ese papel de los Representantes Permanentes como intermediarios de los intereses comunitarios ante sus gobiernos, o la función conciliadora y visiblemente comunitaria que desarrolla en la práctica el Presidente del COREPER y el del Consejo (y también el del Consejo Europeo) o su representatividad interna (por ejemplo, los frecuentes encuentros del Presidente del Consejo con el Parlamento Europeo) y externa (una incipiente "popularización" de los - Presidentes del Consejo y del Consejo Europeo). En este -- mismo sentido apunta C. SASSE que "los gobiernos, después de haber privado a las instituciones comunitarias, en una amplia medida de este papel, están en la actualidad obligada

dos a encargarse, cada uno por sí mismo, de la salvaguarda del "interés comunitario", al que su destino político permanece indisolublemente ligado" (342).

b) El diálogo Comisión-Consejo.

El diálogo Comisión-Consejo puede verse afectado al entablarse esas relaciones directas no solo entre ambos, - sino mediando también el COREPER.

La paridad institucional que contempla el art. 15 - TUE no solo no encuentra realización efectiva, sino que la balanza se inclina fuertemente hacia el Consejo que, a su propio peso, añade el del COREPER como canal obligado por el que ha de pasar la colaboración Comisión-Consejo.

Creemos que si en la actualidad las fricciones entre el Comité y la Comisión son ocasionales es debido más a un acostumbramiento mutuo. La Comisión ve como sus competencias pueden perder su contenido inicial y su papel ha disminuído cada vez más, mientras que el del COREPER ha aumentado hasta disfrutar, de un lado, de una parte del poder de decisión del Consejo y, de otro, ejercer, de hecho también,

(342) SASSE, C.: op. cit., p. 4.

parte del poder de iniciativa de la Comisión (343).

Las tareas del COREPER compiten seriamente con las de la Comisión, representando para ésta un "doble" del Consejo con el que debe mantener buenas relaciones.

Otra prueba de este deterioro de la función e imagen de la Comisión es la distinta evolución del prestigio de los presidentes de los dos ejecutivos. Precisamente, mientras las Presidencias de la Comisión van perdiendo carácter, las del Consejo y COREPER reafirman su influencia. En efecto, basta recordar, en otro tiempo, las reconocidas presidencias de W. HALLSTEIN, J. REY, o S. MANSHOLT, y como hoy se emiten juicios que ponen en duda la independencia (y, por ende, la legitimidad impulsora) de la Comisión -- (344). Por el contrario, el presidente del Consejo y el del COREPER, especialmente aquél, han alcanzado un alto nivel de prestigio y autoridad interna y externa, asumiendo una representación de la Comunidad más tangible y realista.

(343) SPINELLI, A.: op. cit., p. 81.

(344) LINDBERG, L. y SCHEINGOLD, S.: op. cit., pp. 93 y ss.; POULLET, E. y DEPREZ, G.: op. cit., p. 81; FITZGERALD, G.: op. cit., p. 5.

La Comisión ha cedido poco a poco en su postura de superioridad institucional respecto del COREPER. El realismo de la Comisión es una versión diplomática de la aceptación de un cierto papel decisorio que ejerce el COREPER. - La Comisión, o mejor, algunos Comisarios (345) persuadidos por una práctica inexorable acuden personalmente a las sesiones del COREPER. Ya sea porque una propuesta que las -- afecta particularmente puede ser "decidida" por el Comité, o porque se trate de proyectos importantes que requieren - una presentación al más alto nivel, ciertos Comisarios deciden entablar un diálogo directamente con el COREPER, cuando fuertes argumentos de carácter protocolario, jurídico y político les desaconsejan tal conducta.

Estas relaciones directas y cuasi-institucionales - eran impensables hace unos años. Entonces se cuidaba mucho este aspecto de su presencia en el Comité, y las relaciones directas que, en ocasiones, sostenían no tenían lugar en el seno del COREPER, sino que eran encuentros claramente informales (en el despacho del Presidente del COREPER, almuerzos, etc.). Pero actualmente los miembros de la Comisión se per

(345) R. BURKE, miembro de la Comisión, declaró explícitamente, y como si de un hecho normal se tratase, que algunos comisarios participan en las discusiones cuando se trata de puntos importantes (P.E., Débats, n^o 230, 10-5-78, p. 70). Dos de los miembros de la Comisión, de acusada y prestigiosa personalidad, que suelen acudir a alguna sesión del COREPER son CL. CHEY^SSON y E. DAVIGNON.

sonan en la sesión del COREPER y su presencia aparece en el orden del día del Comité como "Rencontre entre le Commissaire... et le Comité...".

Nos parece que el hecho de que asistan a una sesión o a parte de ella es un hito significativo y preocupante - en las relaciones tradicionales del Consejo y la Comisión. Puede interpretarse como el reconocimiento de unos "hechos consumados" y sobre los que no hay otra solución que ple- garse: el COREPER es, a los efectos, una suerte de doble - del Consejo, un nuevo centro de poder donde la propuesta - puede decidirse o al menos inclinarse acusadamente hacia - su favor o su rechazo. Consciente de ello la Comisión ha - ampliado sus contactos oficiales u oficiosos con el COREPER. De este modo, a los altos funcionarios que representan a - la Comisión en el COREPER (346), al encuentro semanal entre el Presidente de la Comisión y COREPER, al encuentro men- - sual de aquél con todos los Representantes Permanentes, a las reuniones informales de los Representantes Permanentes con algún miembro de la Comisión, hay que sumar ahora los

(346) Como sabemos son el Secretario General adjunto de la Comisión (a veces el titular), y dos consejeros prin- cipales de la Secretaría General para atender a las dos partes del COREPER.

encuentros oficiales de los miembros de la Comisión con el COREPER mismo, en el seno de sus reuniones. El diálogo directo Comisión-COREPER puede ser una prueba de realismo pero también puede transformar sustancialmente el equilibrio institucional al soslayar las relaciones Comisión-Consejo.

Para E. POULLET y G. DEPREZ, la debilidad del poder de la Comisión resulta esencialmente de una especie de "desnaturalización" del conjunto del dispositivo institucional. Las pruebas de tal "desnaturalización" es el mantenimiento de la práctica de la unanimidad en el Consejo y el acrecentamiento de los poderes del COREPER (347).

Los temores en torno al COREPER que el Presidente - de la Comisión W. HALLSTEIN expresaba en 1958 ante la Asamblea Parlamentaria ahora son casi una realidad si crystallizan esos encuentros entre la Comisión y el COREPER en unas relaciones institucionalizadas. En efecto, "para la Comisión supondría sostener relaciones, no con los ministros - que dan las instrucciones, sino con quienes las reciben, - desnaturalizando la estructura del Tratado" (348).

(347) POULLET, E. y DEPREZ, G.: op. cit., p. 80.

(348) A.P.E., Débats, session 1958, 24-6-58, p. 175.

El procedimiento de los puntos A sustrae del diálogo Consejo-Comisión una gran parte de asuntos de importancia política media que se abandonan a la decisión del COREPER. Precisamente, al instaurarse ese método de trabajo, se estaba pensando en promover el diálogo entre los dos ejecutivos sobre asuntos de gran transcendencia política y económica; incluso, según E. NOEL y H. ETIENNE este objetivo de concentrar los trabajos del Consejo sobre las grandes líneas de la política comunitaria "sin duda ha reforzado la presión que se ejerce para que se llegue a un acuerdo en el Comité de representantes permanentes, y esto en la medida en que la instancia de apelación -el Consejo- es difícilmente accesible" (349). Claro que, en descargo del COREPER, hay que decir que la Comisión ha estado siempre muy interesada en fomentar el procedimiento de los puntos A -- (350), aún sabiendo los riesgos que se podían correr (351).

(349) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en *La décision...*, pp. 44-45 y en *Institutions communautaires et Institutions nationales...*, p. 43.

(350) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en *Rivista di Diritto Europeo*, 1972, nº 1, p. 38.

(351) NOEL, E. y ETIENNE, H.: op. cit., en *La décision...*, p. 45: "En conclusión no se podría contestar que el procedimiento de puntos A haya aligerado las órdenes del día del Consejo y mejorado el funcionamiento de éste. En revancha, se puede temer que su empleo demasiado sistemático en un mismo sector puede finalmente llegar a frenar el desarrollo de ese sector".

c) El procedimiento de votación.

Otra de las consecuencias del método de trabajo del COREPER y de los grupos de trabajo de su esfera puede recaer en el procedimiento de votación, en lo que afecta al respeto escrupuloso a la mecánica establecida por los Tratados.

Según éstos, solo se procede a una votación decisoria en el Consejo. Ni el COREPER, ni menos los grupos de trabajo, pueden iniciar el procedimiento de voto. Sin embargo, si formalmente no pueden ni proceden a ello, su sistema de trabajo les lleva a definir posturas y a mostrar su acuerdo o su oposición, lo cual es perfectamente comprensible y en sí no es criticable (352).

El problema estriba en que la idea subyacente que preside las reuniones es la búsqueda del consenso en cada nivel y para la casi totalidad de asuntos. Este esfuerzo, además de retrasar la toma en consideración de la propuesta por el COREPER o por el Consejo, se desvía de las tareas

(352) Según el entonces presidente de la Comisión, F.X. ORTOLI, se utiliza el voto unánime en exceso: "... la enfermedad de la unanimidad, en el peor sentido de la palabra, no es solamente en la cumbre; es en la base" (P.E. Débats, nº 184, 11-12-75, p. 167).

asignadas al COREPER o a los grupos de trabajo, que son pu
ramente preparatorios y no deberían buscar en todos los ni
veles una decisión mediante consenso cuando los Tratados -
prescriben para una buena parte la mayoría simple o califi
cada.

Este intento de llegar a un consenso antes de la de
cisión del Consejo es muy acusado en el COREPER. Política-
mente puede ser encomiable. Pero jurídicamente evita la --
aplicación de las reglas de procedimiento, por las que en
tantas ocasiones algunas Instituciones comunitarias (Comi-
sión y Parlamento) han insistido en la necesidad de una --
vuelta al sistema establecido en los Tratados.

Esta distorsión del sistema formal queda suavizada
por la práctica introducida por los Acuerdos de Luxemburgo,
en lo que respecta al acuerdo sobre la votación en el Con-
sejo (punto 1º) y la generalización que se ha seguido de -
ese acuerdo, olvidándose de los términos originales que se
pactaron (unanimidad en el caso de debatirse "intereses --
muy importantes"). Hoy, la unanimidad no se ha limitado a
intereses esenciales sino a propuestas de alcance medio o
menor, incluso claramente técnicos. Y sobre todos ellos el
COREPER se emplea en buscar un acuerdo unánime.

Los vicios del procedimiento de voto hay que entenderlos en parte atribuibles a la aplicación indiscriminada de los Acuerdos de Luxemburgo, pero también, parte de la responsabilidad es del método de trabajo del COREPER. Éste, al verse en la situación de tener que decidir sobre numerosas disposiciones que no deben llegar al Consejo, se esfuerza en obtener el máximo consenso (entre Representantes Permanentes y Comisión) a fin de evitar que una divergencia reclame la posibilidad de apelar al Consejo sobre la propuesta.

La práctica generalizada de la unanimidad como casi único procedimiento de votación es en sí misma un menoscabo a los privilegios de que goza el monopolio de iniciativa de la Comisión en los Tratados. Según el art. 148, CEE si la decisión se adopta a propuesta de la Comisión, basta una mayoría simple para ser aprobada. Por el contrario, si el proyecto de decisión no viene propuesto por la Comisión, entonces se hace más difícil su adopción exigiéndose una mayoría cualificada para recoger un mayor acuerdo sobre la decisión.

Mediante la iniciativa de la Comisión se considera que no es necesario recoger un acuerdo más amplio sobre el interés común, porque éste ya viene preservado a través de

la propuesta de la Comisión. Por este motivo, los Tratados, que para la modificación o rechazo de la propuesta exigen la unanimidad de los Estados miembros, priman la iniciativa de la Comisión con una mayoría más fácil.

c) Evolución de las relaciones COREPER-Comisión.

El primer Presidente de la Comisión CEE, W. HALLSTEIN, precisaba ante el Parlamento europeo (en 1958) los peligros que, en teoría, acechaban a los mecanismos institucionales con la creación del COREPER. Desconfiando del alcance de sus tareas, estimaba que la Comisión vigilaría la aplicación escrupulosa del art. 151 CEE, (y del art. 16 del Reglamento interior provisional del Consejo), para evitar que aquél pudiese afectar al "equilibrio de principio en el reparto de responsabilidades entre los factores nacionales y los factores supranacionales". La Comisión temía, entonces, que el Consejo, mediante delegación, dejase en manos de estos altos funcionarios responsabilidades que los Tratados confiaban al Consejo (353). Por este motivo, la Comisión expresó sus preocupaciones al Presidente del Consejo en su primera sesión. La respuesta de esta institución fué tajante, tra

(353) A.P.E., Débats, 19-58, nº 3, 24-6-58, p. 175.

tando de ahuyentar los temores bien comprensibles de la Comisión (354).

En los primeros años de la CEE y EURATOM, la Comisión mantenía relaciones de mutua confianza con el COREPER. Eran los años del idealismo y tesón en la construcción europea. De aquella Comunidad muy limitada sectorialmente -- (CECA) y estimulados por sus éxitos políticos-económicos, se había saltado a la integración económica general. Para un objetivo tan vasto, los Representantes Permanentes resultaban ser el lazo idóneo entre las Administraciones nacionales y la Institución comunitaria, necesitada ostensiblemente de colaboración. Y la Comisión no dudó en reconocer que el COREPER "está llamado a desempeñar un importante papel en el desarrollo de una cordial colaboración entre las Instituciones" (355) y que mantenía "un constante contacto con los representantes permanentes de los Estados miembros ligados a las Comunidades y nunca ha dejado de recibir su valiosa ayuda" (356).

(354) Ibidem, pp. 175-176.

(355) First General Report on the Activities of the Community EEC, 1958, p. 27.

(356) Second General Report on the Activities of the Community EEC, 1959, p. 9.

Tanto para W. HALLSTEIN como para E. HIRSCH, presidentes de la Comisión CEE y EURATOM respectivamente, los juicios que podían emitir acerca de la labor de los representantes no podían ser más positivos (357).

Por ello se puede decir con J.V. LOUIS que "la Comisión consideró desde su origen que su deber era colaborar con el Comité instituido en virtud del art. 151" (358).

Es a partir del año 1962-63, conforme se avanzaba hacia la tercera etapa de la unión aduanera cuando comenzaron a arreciar los temores de que el COREPER pudiera entorpecer los trabajos de la Comisión o sustituirla en su labor (359). Sin embargo las relaciones no fueron de una menor -

(357) Para W. HALLSTEIN, "estos representantes podrán ejercer una acción extremadamente útil velando por la continuidad y la coherencia de las posiciones de los gobiernos en el Consejo" (op. cit., en *Annuaire Européen*, vol. VI, 1959, p. 8).

E. HIRSCH declaraba que "no podemos dejar de felicitarnos por su presencia que constituye un ligamen eficaz entre el ejecutivo y los gobiernos" (A.P.E., *Débats*, 16-5-1960, p. 243).

(358) LOUIS, J.V.: "Les règlements...", op. cit., p. 17.

(359) Según P. BAHR "la confusión de poderes y competencias que se encuentra en el origen de estos Comités ofrece el medio a los intereses nacionales de emprender una acción de freno en detrimento del organismo europeo del que estos Comités son parte, sirviéndose de la cobertura de su participación en la vida misma del organismo en cuestión" (op. cit., p. 75, nota 2).

colaboración, aunque la Comisión exigiera siempre el máximo de respeto a las competencias que le asignaban los Tratados.

Reveladores de esta etapa son los acuerdos de Luxemburgo, en especial el texto referido a la cooperación Comisión-Consejo, cuyo punto 12 sugería a la Comisión que tomase los contactos adecuados mediante los Representantes Permanentes antes de adoptar una propuesta de importancia particular. La Comisión, que salió debilitada de esta crisis, hizo caso omiso de esta sugerencia en los términos acordados, aunque por otros cauces (los expertos gubernamentales u oficiosamente con las Representaciones) la Comisión siempre haya tomado contacto directo con las Administraciones nacionales, y desde luego no solo a través de las Representaciones Permanentes.

El Primer Informe General de la Comisión unificada (1967) recogía con gran frialdad la fusión del COREPER y -COCOR y no hacía ningún comentario sobre este acontecimiento (360). Al año siguiente la Comisión no dudó en expresar su profundo malestar por las claras manifestaciones de intergubernamentalismo que se ofrecían en el Consejo y su es

(360) Premier Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes, 1967, p.25.

fera, aunque sin nombrar directamente al Comité: "La Comisión se extraña de los largos combates que debe librar para obtener simplemente que las tareas que le incumben en virtud del Tratado sean respetadas... es preciso ver claramente que este refuerzo (institucional) pasa ante todo por el respeto a las Instituciones, a sus competencias recíprocas y a sus modos de deliberación y de decisión" (361).

La verdad es que, aunque ha habido y hay situaciones aisladas de conflicto, no se puede hablar de una tensión permanente; al contrario, se profesan un mutuo respeto y reconocimiento. La Comisión ha estado siempre muy alerta al cumplimiento estricto de las competencias que le atribuyen los Tratados y, por tanto, a las tareas preparatorias de los Representantes Permanentes. Cuando la Comisión ha debido ejercer competencias a las que estaba llamada por la letra o espíritu de los Tratados, no ha dudado en hacerlo y en fundamentar su acción aunque los Representantes Permanentes se opusieran. Si en alguna ocasión, la Comisión ha estimado que el COREPER no se ha atendido al procedimiento de decisión, así lo hacía ver exigiendo al Consejo que examinase el proyecto de decisión a "dos columnas" (el de

(361) Deuxième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes, p. 19., (1968).

la Comisión y el enmendado del COREPER) y que asumiera sus responsabilidades decisorias, incluso sabiendo que es una cuestión formal.

Tampoco se pueden "cargar las tintas" con el COREPER. Este por lo general tiene un comportamiento reglamentario, claramente positivo, en su buen hacer, experiencia política y conocimientos técnicos que la Comisión ha proclamado en diversas ocasiones (362). La Comisión estima su trabajo y el COREPER reconoce y desea la acción independiente de aquella.

Actualmente tampoco hay confrontación, aunque sí divergencias en algunas cuestiones como las siguientes (a título de ejemplo, además de las apuntadas a lo largo de este trabajo):

(362) ORTOLI, F.X.: "L'Europe au carrefour", conferencia en la Fondation Paul-Henri Spaak, 28-October-1976, p. 33 ("... me felicito con frecuencia de tener ante mí interlocutores que son familiares y en general amigos de Europa y de la Comisión, es decir, gentes que nos ven a menudo, que conocen la calidad del trabajo que se hace... que respetan nuestra responsabilidad, al igual que nosotros respetamos su tarea principal que es la de la preparación de las decisiones del Consejo. Puedo decir sinceramente que no hay problemas graves entre el Comité de Representantes Permanentes y la Comisión").

- asuntos presupuestarios, en los que estando previstos los gastos, la Comisión considera que algunos de ellos deberían ser ejecutados por ella. Sin embargo, el COREPER -- cree que se precisa una decisión del Consejo, "decidida" por él mismo;
- adopción de ayudas a países terceros no asociados;
- la Comisión desea una atribución de competencias en materia de "ayuda alimenticia" que "gestiona" el COREPER mediante acuerdos con terceros países;
- otra cuestión, fuente de conflictos como en general son las relaciones exteriores, es el ámbito del art. 101 EURATOM, según el cual la Comisión negocia y concluye acuerdos con terceros países, requiriendo la aprobación del Consejo por mayoría cualificada en unos casos y teniendo lo informado solamente en otros; sin embargo, cuando la Comisión lo ha intentado, el COREPER se ha opuesto (en especial Francia).

3. RELACIONES COREPER-PARLAMENTO EUROPEO.

Desde la constitución del COREPER, éste sembró una gran incertidumbre entre algunas instituciones (en especial

en el Parlamento europeo y en la Comisión), sobre el papel que habría de jugar en los mecanismos decisorios.

Esta inquietud nacía en parte por el oscuro tratamiento que tenía en los Tratados y en el Reglamento interior del Consejo, y también por la importancia que cobró rápidamente su actividad. Ya dijimos que los recelos no se manifestaron en el caso de la COCOR, que servía a un Consejo especial de ministros debilitado frente a una Alta Autoridad poderosa, sino que se acumularon contra el COREPER como órgano auxiliar de un Consejo que se reserva las parcelas más importantes de la decisión comunitaria.

Mientras que el Parlamento puede controlar a la Comisión, no ocurre así con el Consejo. Si la Comisión poseyese amplias competencias, el Parlamento podría sentirse fuerte; pero al desplazarse la carga de competencias hacia el Consejo, donde no tiene lugar un posible control parlamentario, el Parlamento se siente marginado de esta fase final de la adopción de una decisión, y recela con razón de un órgano auxiliar, cada vez más fuerte, de la Institución principal decisoria: el Consejo.

Los parlamentarios se han sentido muy inquietos desde los primeros días de funcionamiento del COREPER por el desarrollo de sus competencias y, en especial, les sumía -

en una gran confusión el carácter dual de la naturaleza de sus funciones (363).

El COREPER ha sido constante preocupación de los parlamentarios y cualquier debate de naturaleza institucional que en su seno se ha originado en estos veinte años reservaba una parte de su objeto al COREPER. Otra pueba de esa inquietud son las abundantes preguntas escritas y orales - que se han planteado el Consejo en torno a la naturaleza - de sus competencias, método de trabajo, etc., y de las que nos hemos servido a lo largo de este trabajo.

Sin embargo, el COREPER no tiene relaciones directas con el Parlamento europeo, aunque uno y otro sean objeto - de debates recíprocos. Ya nos hemos referido a los desvelos del Parlamento en torno a la actividad del COREPER; a su - vez el Parlamento es objeto de la atención del COREPER al examinar éste sus dictámenes e incluirlos en el orden del día del Consejo como puntos B (aunque hay que decir que la mayoría de las veces por razones protocolarias). También - el COREPER prepara los discursos del Presidente del Consejo en el Parlamento y elabora las contestaciones a las pregun

(363) Cons. A.P.E., Débats, 1958, nº 3, 24-6-58, pp. 168-176; A.P.E., Débats, nº 6, 15-12-58, pp. 31-53.

tas escritas y, parcialmente a las orales, que plantean los parlamentarios y que el COREPER presenta al Consejo como - puntos A.

Una cuestión muy delicada en las relaciones Parlamento-COREPER es la del examen simultáneo de la propuesta de la Comisión por ambas partes.

En teoría, cuando la Comisión transmite la propuesta al Consejo, éste la envía al Parlamento (y al CES, llegado el caso) y una vez recibido el correspondiente dictámen es cuando debería empezar su estudio el órgano preparatorio.

La realidad es otra bien distinta a la idea de una acción consecutiva que se deriva de los Tratados. Al tiempo que llega al Consejo se envía al Parlamento y al COREPER y comienza su estudio en paralelo. En este tiempo pueden dar se dos situaciones:

- que transcurridos unos meses (el Parlamento no trabaja a ritmo acelerado), el Parlamento emita su dictámen y que el COREPER no haya iniciado el estudio del proyecto o se halle detenido por diversas razones: técnicas, políticas, o por acumulación de trabajo. Transcurridos los meses o los años, y sin haberla tomado en consideración el COREPER,

la Comisión puede estimar que debe ser retirada con los consiguientes perjuicios para el sector al que iba destinada la norma que se creyó necesaria y un gasto de tiempo y energía del Parlamento que se ocupó en emitir su dictamen,

- que el estudio del proyecto se haga paralelamente y que el dictamen del Parlamento llegue cuando hay una preparación avanzada o cuando esté terminada.

Esta es la situación más delicada y corriente: el dictamen parlamentario llega cuando el COREPER y sus grupos se han pronunciado sobre los más diversos detalles. El COREPER y sus grupos comienzan el estudio de la propuesta sin tener sobre la mesa de trabajo la opinión del Parlamento. Esta opinión se emite sobre un texto muy posiblemente superado o modificado. El debate parlamentario puede resultar así claramente inútil y costoso, y subjetivamente frustrante.

Cabe pensar si hay otros medios que palien esta situación de inevitable coincidencia de deliberación porque es bien comprensible que la aceleración deseada del proceso decisorio no puede permitir un examen consecutivo.

Semejante inconveniente aparentemente se agudiza --

porque el Consejo no tiene relaciones permanentes con el - Parlamento. Sus contactos se limitan a las intervenciones esporádicas del Presidente del Consejo en su discurso de - iniciación del mandato y en alguna otra ocasión señalada, y en las respuestas orales y escritas del Consejo.

Sin embargo la Comisión sostiene un contacto permanente al desplazar con gran frecuencia a las sesiones plenarias no solo a sus diferentes miembros, sino porque en - las Comisiones parlamentarias está presente siempre algún alto funcionario que informa sobre las propuestas de la Comisión, explica los motivos de las mismas, etc.

Precisamente a través de la presencia de la Comisión en el Parlamento se suaviza ese desconocimiento de la labor mutua del Parlamento y del COREPER. Como la Comisión sigue los trabajos del COREPER y sus grupos, y a su vez está presente en los trabajos parlamentarios, puede informar en éstos sobre las orientaciones o posibles modificaciones que se vislumbran en el COREPER, e insinuar a éste la tendencia de los debates en el Parlamento.

El Parlamento se beneficia de la información de la Comisión emitiendo un dictamen más fundado; y la Comisión aprovecha su presencia en las Comisiones parlamentarias para conseguir un mayor apoyo a su propuesta frente a las in

novaciones del COREPER.

Aunque la Comisión sea un enlace útil y práctico es insuficiente para asegurar una mayor racionalidad y calidad del debate parlamentario. La solución es difícil porque el principal problema (el paralelismo del examen de la propuesta) es en gran medida inevitable. Quizás si se acelerasen los debates parlamentarios su dictamen podría llegar cuando aún la labor preparatoria del COREPER no hubiera finalizado permitiendo tener en cuenta la opinión parlamentaria.

Al igual debiera establecerse contactos entre las Representaciones Permanentes y las comisiones parlamentarias. Creemos que la más idónea para asegurar la misión de enlace sería la Representación que ejerciese la presidencia, destacando en las reuniones de las comisiones a alguno de sus miembros y eventualmente en casos de importancia al -- Presidente del COREPER I o II (364).

4. RELACIONES COREPER-COMITE ECONOMICO Y SOCIAL.

Las relaciones COREPER-CES son casi inexistentes. -

(364) Estos suelen acompañar al Presidente del Consejo cuando asiste a los Plenos.

El COREPER se ocupa del CES cuando tiene que enviarle un - proyecto para que este órgano emita su dictamen, bien porque los Tratados exijan su pronunciamiento, bien porque fa cultativamente el Consejo lo decida. Otro momento que puede hacer detener la atención del COREPER en torno al CES - es cuando recibe su dictamen; el COREPER examina el dictamen a fin de ver las posibilidades de aceptar sus sugerencias.

También el COREPER se encarga del nombramiento (se propone el Consejo mediante puntos A) de los miembros del CES, cuyos nombres no son discutidos por el COREPER sino - que son nombrados los propuestos por cada Estado miembro. También la Secretaría del CES es provista mediante nombramiento que eleva el COREPER al Consejo.

Es importante resaltar que a las reuniones del Comi te y de sus órganos pueden asistir, además de funcionarios del Consejo y de la Comisión, miembros de las Representaciones Permanentes. Además está previsto un encuentro regu lar, -cada seis meses-, entre el Presidente del CES y del COREPER.

En el CES, como en el Parlamento, también se dá un paralelismo en el examen de la propuesta, pronunciándose - el CES sobre un texto posiblemente superado. De nuevo, la

Comisión cumple unas tareas próximas a las expuestas anteriormente al estar representada e informar en las secciones del CES del estado de preparación de la propuesta en el CO REPER.

Sin embargo, el CES no se lamenta tanto de que su dictámen pueda llegar tarde al Consejo (porque el COREPER haya estudiado ya la propuesta) como de que la consulta no fuese hecha por la Comisión antes de adoptar su propuesta. Naturalmente, la Comisión no ha aceptado esta sugerencia - porque podría afectar a su derecho de iniciativa (365).

5. RELACIONES DEL COREPER CON OTROS ORGANOS AUXILIARES EN EL AMBITO DEL CONSEJO.

Hemos elegido el Comité especial Agricultura y el Comité especial del artículo 113 por ser los dos órganos auxiliares del Consejo que siguen en importancia al COREPER y con los que principalmente pueden originarse problemas de competencias.

(365) LOUIS, J.V.: "Le Droit de la Communauté Economique - Européenne", en J. MÉGRET y otros, vol. 8, Presses Universitaires de Bruxelles, (en prensa), Bruxelles, p. 337.

a) El Comité Especial "Agricultura" (CSA).

La creación del CSA fué prevista el 12 de mayo de 1960 en una decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo -- (decisión sobre aceleración del ritmo de realización de los objetivos del Tratado). La decisión de creación misma fué tomada en el Consejo de 20 de julio de 1960 (366).

La misión que se encomendaba a este nuevo Comité -- era igual que la acordada al COREPER: "preparar los trabajos del Consejo", "preparar sus decisiones" en el ámbito -- agrícola. Frente a la competencia general de que goza el -- COREPER, el CSA tiene circunscritas sus tareas al sector -- agrícola.

Aunque jurídicamente no se pueden diferenciar las -- sesiones del Consejo según las materias a las que estén -- consagrados, el CSA prepara las decisiones a tomar por el Consejo "agrícola" con casi total independencia respecto -- del COREPER. Establece su orden del día y puede recomendar la adopción de las decisiones incluídas en la parte A del orden del día.

(366) J.O.C.E., de 12-9-1960, art. 5, 4º, p. 1217.

Ahora bien, aunque no existe subordinación del CSA, el COREPER, al gozar de una competencia universal, podría también examinar los asuntos agrícolas; como dice C. LASSALLE, "en agricultura hay una competencia concurrente de -- principio de los dos órganos, pero no subordinación de uno al otro" (367).

A pesar de que el CSA quiere marcar bien su independencia respecto del COREPER, éste en razón de sus competencias generales, goza en la esfera del Consejo de un rango superior y reclama del CSA, la preparación de los aspectos financieros de la política agrícola (FEOGA), las cuestiones institucionales, la incidencia en las relaciones exteriores, las cuestiones veterinarias, etc. (368).

(367) LASSALLE, C.: "Les Comités et l'évolution institutionnelle de la CEE", Cahiers de Droit Européen, 1968, nº 4, pp. 404-405; en términos parecidos se pronuncia E. NOEL: op. cit., en Institutions communautaires et Institutions nationales..., p. 28; Cons. SALMON, J.J.: op. cit., en Les Missions permanentes..., pp. 705-708.

(368) El COREPER conserva siete grupos de trabajo de carácter agrícola bajo su dependencia: Grupo "mercancías fuera del anexo 4", grupo ad hoc de consejeros agrícolas, grupo de coordinación "codex alimentaires", - grupo "cuestiones agrícolas", grupo "productos alimenticios", grupo "cuestiones veterinarias" y grupo "cuestiones financieras (financiación de la política agrícola)".

En las restantes cuestiones, el COREPER observa una actitud vigilante manteniendo contactos permanentes con el CSA a través de los miembros de las Representaciones Permanentes destacadas en el CSA y que acompañan a los funcionarios nacionales; éstos, enviados de las capitales para las reuniones del CSA, son los portavoces oficiales de los Estados, salvo excepciones.

En la evolución del CSA hay que notar un cierto declive de su influencia; el CSA es desde hace ya algunos -- años un comité de técnicos que estudian los problemas desde una perspectiva puramente especializada (369), sin llegar a entablar discusiones políticas o negociaciones "diplomáticas". Estos quedan reservados para el Consejo o para el

(369) Los grupos de trabajo dependientes de Comité especial Agricultura son:

- "cereales y arroz", - "frutas y legumbres", - "patatas", - "frutas y legumbres transformados", - "semillas", - "lúpulo", - "floricultura", - "leche y productos lecheros", - "carne bovina", - "carne ovina", - "carne porcina", - "huevos y volatería", - "pesca", - "azucar", - "materias grasas", - "proteínas", - "fibras textiles", - "vino", - "alcohol", - "tabaco", - "problemas horizontales (ad hoc)", - "productos del reglamento "saldo", - "estructuras agrícolas", - "agrupaciones de productores", - "concurrentia", - "encuestas y estadísticas", - "red de información contable agricola", - "montantes compensatorios", - "juristas lingüistas".

COREPER. De ahí que incluso casi no presente puntos A al - Consejo Agrícola y sus trabajos preparatorios sean la base de discusión en el mismo.

La creación del CSA responde a un momento bien definido del lanzamiento de la política común agrícola; posteriormente se ha tenido buen cuidado de no crear comités con tareas semejantes en ningún otro ámbito.

b) Relaciones del COREPER con el Comité especial del art.

113.

Al exponer en el capítulo anterior las tareas del - COREPER en el ámbito de las negociaciones arancelarias y comerciales, ya indicamos las misiones asignadas a este "Co-mité 113" y sus relaciones de subordinación respecto del - COREPER.

Cuando la Comisión propone entablar unas negociaciones arancelarias o comerciales con un tercer Estado, el -- Consejo encarga al COREPER la elaboración de las directivas que han de regir las negociaciones, que llevará a cabo la Comisión. Para asegurar una relación con el Consejo durante las negociaciones, se creó el Comité especial previsto por el art. 113 confiándosele la asistencia a la Comisión

durante las negociaciones (370).

El "Comité 113" tiene la obligación de actuar siempre en el marco de las directivas que el Consejo le dirige en su tarea de asesoramiento a la Comisión. Precisamente esas directivas son elaboradas por el COREPER por encargo del Consejo.

El Comité 113 informa al COREPER en el transcurso de las negociaciones a fin de tenerle al corriente del desarrollo de éstas y de las actitudes mantenidas por la Comisión; así mismo puede recibir nuevas instrucciones del COREPER o interpretaciones de las directivas que le dirigió.

Es un comité compuesto de funcionarios nacionales (como el CSA) acompañados de los especialistas de las Representaciones Permanentes; la Comisión participa habitualmente en sus trabajos y está facultado para convocarlo ya que es un Comité puesto a su servicio. Se reúne a nivel de titulares y de adjuntos. Los titulares intentan hacer valer una cierta autonomía respecto del COREPER, dentro de una -

(370) La Decisión de creación por el Consejo es de 16 de Diciembre de 1969: art. 8 de la decisión sobre la un formalización progresiva de los acuerdos relativos a las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países y la negociación de acuerdos comerciales (J.O.C.E., nº L 326 de 29-12-69, p. 41).

subordinación al mismo. Incluso, a veces han llevado directamente asuntos al Consejo cuando problemas de calendario y otras circunstancias concurren; pero en general todo es visto por el COREPER antes de llegar al Consejo.

CAPITULO IX

LA MEJORA DE LOS MECANISMOS DECISORIOS

1. ALGUNOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE DECISION.

- a) Críticas al método de discusión comunitario.
- b) Lentitud de los mecanismos institucionales.

2. REFORMAS EN EL AMBITO DEL CONSEJO, COMPATIBLES CON EL SISTEMA DE LOS TRATADOS.

1. ALGUNOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE DECISION.

Es muy frecuente observar en los diferentes medios participantes en la integración europea una postura crítica en torno al método de trabajo de las distintas Instituciones, especialmente en la esfera de la Comisión y del Consejo. Tanto los políticos y los parlamentarios, como los responsables de las Instituciones comunitarias y la doctrina científica proponen innumerables reformas encaminadas a mejorar esos defectos e insuficiencias que la experiencia ha puesto de relieve (371).

(371) Precisamente, una de las iniciativas más notorias encaminadas a recabar la opinión de las propias Instituciones europeas sobre las posibilidades de una eventual revisión de las estructuras y objetivos de la integración europea fué la adoptada en la Conferencia "cumbre" de Jefes de Estado y de gobierno de 10 y 11 de Diciembre de 1974, al requerir un informe de las cuatro Instituciones. Antes y después de esos informes se han presentado otras muchas sugerencias afectando al conjunto de la Unión Europea.

Además el Consejo desde hace muchos años ha ido adoptando diversas decisiones encaminadas a mejorar los mecanismos de decisión; véase: Bol. CE., 7-8/1973, p. 76-77; Bol. CE., 2/1974, p. 117; Bol. CE., 6/1974, pp. 137-138; Bol. CE., 2/1975, pp. 97; Bol. CE., 11/1975, p. 92.

Es altamente interesante la amplia discusión tenida en el Parlamento europeo en torno a las mejoras posibles del procedimiento de decisión: P.E., Débats, 10-III-1976, pp. 33-48.

No abordaremos aquí el estudio del conjunto de medidas necesarias para un enderezamiento de las tareas y objetivos de la Unión Europea, sino que presentamos a continuación, a modo de diagnóstico, los principales problemas que afectan manifiestamente al proceso de decisión, así como algunas reformas y transformaciones factibles en el ámbito del COREPER y del Consejo, que no alteran el equilibrio institucional de los Tratados y que no requieren reforma alguna de los mismos.

a) Críticas al método de discusión comunitaria.

Desde hace años se ha dejado sentir en un amplio ambiente comunitario frecuentes quejas en torno a los métodos de trabajo y discusión del Consejo y de su órgano auxiliar, el COREPER, así como de sus grupos de trabajo (372). Entre

(372) Vid. entre otros: ALTING VON GEUSAU, F.: "Problèmes institutionnels des Communautés européennes. La procédure de décision", Cahiers de Droit Européen, 1966, nº 3, pp. 227-249; LAGRANGE, M.: "Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes. Théorie et réalité", RTDE, 1967, pp. 1-29; EHLERMAN, C.-D.: "Problèmes institutionnels actuels de la Communauté", Cahiers de Droit Européen, 1972, nº 3, pp. 255-271; NOEL, E.: "Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie", La Comunità internazionale, 1972, nº 2-3, pp. 304-315; SCHWED, J.J.: "Quelques considérations sur l'avenir des institutions des Communautés européennes", RMC, 1972, nº 152, pp. 211-218; BROWNE, E.: -- "The EEC after Tindemans: the institutional balance", The World Today, 1966, vol. 32, nº 12, pp. 459-466.

cont.

nosotros se ha dicho que "es un hecho ampliamente admitido que las instituciones de la Comunidad no están ya en condiciones de hacer frente a las necesidades de una vida comunitaria que, pese a todo, se hace cada vez más densa e independiente" (373).

(372) cont.: Vid. la Resolución del Parlamento europeo sobre el Séptimo Informe General de la Comisión, correspondiente al año 1973, JOCE, nº C 62, de 30 de mayo de 1974, p. 13 ("... 3. Denuncia la degradación progresiva del sistema comunitario de toma de decisiones, caracterizado a la vez por el debilitamiento del poder de iniciativa de la Comisión y por la paralización creciente del Consejo, y constata que esta degradación lleva, de un lado, a una renuncia en la búsqueda de los intereses superiores de la Comunidad y, de otro lado, a un enfrentamiento estéril de los intereses nacionales; ...).

El entonces presidente en ejercicio del Consejo, el inglés Anthony CROSLAND, expresaba así su preocupación ante el Parlamento: "... tengo la intención, en cuanto me compete, de profundizar en el estudio del papel y del modus operandi del Consejo. Sé que la dificultad real procede del carácter ambivalente de ese papel que, por una parte, debe tener un carácter legislativo, emparentado con el de un parlamento, pero que, por otra, reviste principalmente un carácter ejecutivo de toma de decisión y de negociación, emparentándose así con el papel de un gabinete... De todas maneras, estoy preocupado tanto por el número de detalles que son sometidos al Consejo, como por el carácter a veces desordenado de sus órdenes del día". (Bol. CE., 1-1977, p. 9).

(373) TRUYOL Y SERRA, A.: op. cit., RIE, 1976, vol. 3, nº 2, p. 302.

Se viene observando que esa burocratización, que esa multiplicación de la vida administrativa de la Comunidad - es insuficiente como instrumento de trabajo, aunque hasta hace unos años se había considerado idónea para acelerar - el ritmo de adopción de decisiones. No negamos los éxitos conseguidos a través del COREPER, que seguimos y se sigue aceptando como imprescindible método de trabajo en el seno del Consejo.

Numerosas críticas se dirigen al método de trabajo de los comités y de los grupos de trabajo encargados de examinar e informar la legislación comunitaria. Se ha dicho - que su trabajo es incoherente y superficial, opinión que - no compartimos en uno y otro caso (374). Desde luego no es

(374) Véase la pregunta escrita nº 463/69 del señor VREDELING (hoy miembro de la Comisión) a la Comisión, y - especialmente la respuesta de ésta: "La Comisión no comparte las opiniones expresadas en el extracto de la exposición citada por el honorable parlamentario, que contiene, por lo demás, una descripción errónea de los métodos de trabajo de los comités aduaneros. Estima, por el contrario, a la luz de más de un año de experiencia que, desde el punto de vista institucional, esos comités han funcionado de manera satisfactoria. Estos últimos, compuestos de funcionarios representantes de todos los Estados miembros, así como de la Comisión, han jugado un papel muy eficaz y han emitido dictamen favorable en numerosos proyectos de disposiciones.

La Comisión, estimando que no hay modo de repro--char la calidad del trabajo de los comités, está, sin embargo, inquieta por el número siempre creciente de los problemas a tratar y de los retrasos sensibles - que son su consecuencia. cont.

superficial pues se sabe bien que se examina cada proposición por grupos muy especializados, por lo que la superficialidad en el examen sería solamente achacable si comités de muy alto nivel tuviesen que dictaminar en cuestiones minuciosas, y, en general, esos comités de alto nivel, tipo COREPER (sección embajadores o sección adjuntos) envían las cuestiones técnicas, de detalle, a los grupos especializados o ad hoc. La incoherencia, por otro lado, no es achacable a su trabajo propiamente hablando, sino a un problema de fondo y no tan fácilmente soluble como es el de la mejora de los mecanismos institucionales, inadecuados a la cantidad y calidad de los asuntos pendientes.

b) Lentitud de los mecanismos institucionales.

Pese a la densa actividad de los mecanismos constitucionales no se da salida a un buen número de normas que en el momento de su concepción se estimaron necesarias. Especialmente, nos referimos al ritmo de trabajo legislativo que alcanza la Comisión y que el Consejo, -aún contando con la valiosa participación del COREPER en el nivel preparato

(374) cont.: Esta situación, podría ser mejorada, especialmente por un aumento de la frecuencia de las reuniones, que no es realizable sin reforzar los medios actualmente disponibles en los servicios competentes". (JOCE, nº 56 de 1970, p. 6).

rio y decisional-, no sigue ese ritmo de trabajo.

Es bien sabido que la Comisión es quien marca las - pautas de trabajo del Consejo, puesto que es preceptivo que la misma inicie el proceso de adopción de una norma mediante la correspondiente propuesta al Consejo. La Comisión, - siempre vigilante, responde a los innumerables problemas - con atenciones legislativas de toda clase (comunicaciones, reglamentos, directivas, propuestas al Consejo); por el -- contrario, en el Consejo se da una situación en desarrollo creciente: la acumulación de los "asuntos pendientes" (375).

Esas situaciones de espera de las propuestas de la Comisión son normales y día a día en mayor cantidad. Tampco es de extrañar que en un complejo administrativo tan -- vasto suceda esa situación de tramitación pendiente, ya que ésta es la suerte que corren durante una larga temporada - los centenares de expedientes y en general todos los proyectos normativos en cualquier administración nacional.

(375) Un ejemplo de esta situación de "problemas pendientes" en el Consejo es el que aporta NOEL, E. y ETIENNE, H.: en "Quelques aspects des rapports..." op. cit., en La décision..., p. 34; y también la citada pregunta escrita nº 857/75, JOCE, nº C 184/76, p. 4.

En cualquier caso la espléndida actividad de la Comisión supera visiblemente al Consejo que aparece en el campo de la estadística desbordado (376). La Comisión misma,

(376) Propuestas de la Comisión transmitidas al Consejo:

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Propuestas	531	486	609
Proyectos y recomendaciones	125	163	138
Peticiones de dictamen conforme CECA	15	23	20
Actos de naturaleza presupuestaria	58	36	42
Comunicaciones y memorandums	167	125	143
Informes	68	49	59
TOTAL	964	882	911

Actos del Consejo (no se incluyen los actos de puro procedimiento, presupuestos y reglamentos financieros):

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Reglamentos	441	464	478
Directivas	49	55	55
Decisiones	106	110	131
TOTAL	596	629	664

en el "Noveno Informe general sobre las actividades de las Comunidades" en 1975 (377), ha constatado que, por ejemplo, el ritmo de adopción de directivas por el Consejo sigue -- siendo muy lento y que pasan "cuatro años entre la fecha - de transmisión y la fecha de adopción de una directiva; en el intervalo, las condiciones técnicas y económicas cambian".

Emile NOEL, secretario general de la Comisión, dice que "un análisis de cada una de esas propuestas mostraría que numerosas han sido superadas o han sido desprovistas - de su objeto por otras medidas ulteriormente acordadas" -- (378).

La responsabilidad en los retrasos no es solamente imputable al Consejo, sino en general al largo camino que tiene que recorrer las propuestas hasta su adopción. Parte de ese camino pasa por el Parlamento europeo y allí la len titud es también frecuente como lo denuncia la Comisión: - "la lentitud del Parlamento para emitir un dictamen sobre

(377) Neuvième rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1975, Commission, Bruxelles, Février 1976, pp. 67-68, párrafo 90.

(378) NOEL, E. y ETIENNE, H.: "Quelques rapports...", op. cit., en "La décision...", p. 34.

un cierto número de directivas se traduce por retrasos con siderables en el programa de adopción de las proposiciones de la Comisión" (379). En otro lugar y en ocasión distinta, la Comisión ofreció algunos casos que sufrieron una demora aproximada entre diez y dieciocho meses (380).

Por otra parte, la denuncia de esta situación de -- cuasi paralización ha tenido su principal eco, también, en el Parlamento, donde con frecuencia y, especialmente, en los últimos años se han intensificado las críticas señalando "la necesidad de poner fin a una situación (en 1973) -- donde más de 400 propuestas de la Comisión esperan una decisión del Consejo" (381).

En algunos casos son bien comprensibles las demoras por motivos técnicos o dificultades políticas o bien por -- ambas causas. Pero en el resto de los casos, la gran mayoría, la principal dificultad estriba en los mecanismos decisorios, y de ahí la necesidad de su reforma, solución en

(379) Neuvième Rapport... ibidem.

(380) Pregunta escrita nº 858/75 de los señores JAHN y -- MULLER a la Comisión, JOCE, nº C 184/76, de 9-8-1976, p. 6.

(381) Proposición de Resolución del señor BROEKSZ, Parlameto Europeo, Doc. 165/73.

la que coinciden no solamente la doctrina, los parlamentarios y altos funcionarios, sino también los representantes de los Estados miembros en sus más altos niveles.

Tal solución parece, de momento, difícil de adoptar se, mientras se plantea, especialmente por los parlamentarios, los medios para una momentánea aceleración en la adopción de decisiones por el Consejo y también las posibilidades de una aceleración por la Comisión del proceso legislativo comunitario (382).

-
- (382) Los miembros del Parlamento europeo se han preocupado con mucha frecuencia por la mejora del procedimiento de decisión. Así ofrecemos una muestra de esa inquietud en los últimos años:
 "Rapport sur le 5^{eme} Rapport Général de la Commission des Communautés Européennes, 1971, Doc. 28/72; "Rapport à l'intention de la prochaine Conférence des -- Chefs d'Etat", Doc. 73/72; "Rapport sur la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, 14-15 decembre 1973 à Copenhague", Doc. 259/73; "Rapport sur les résultats de la Conférence des Chefs d'Etat, Copenhague, 1973", Doc. 316/73; "Rapport sur - le Septième Rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activite des Communautés, 1973", Doc. 368/73; Pregunta oral del señor BROEKSZ al Consejo sobre la aceleración de la adopción de decisiones por el Consejo, Débats, nº 190, Abril 1975, 29-4-75, p. 14; Pregunta oral del señor BROEKSZ al Consejo acerca de la acumulación de propuestas en el Consejo, habiendo emitido el Parlamento su dictamen, Débats, nº 191, Mayo 1975, 14-5-75, p. 64; Pregunta escrita nº 739/74 del señor O'HAGAN a la Comisión sobre el procedimiento legislativo de la Comunidad, -- JOCE, nº C 122 de 2-6-75, p. 12; Pregunta oral del señor BROEKSZ al Consejo sobre la acumulación de propuestas de la Comisión, Débats, nº 194, Septiembre 1975, 24-9-75, pp. 99-101; Pregunta oral del señor -
 cont.

Otra solución drástica es retirar las propuestas en viadas por la Comisión para evitar la excesiva acumulación de legislación pendiente en el Consejo puesto que parte de ella ha ido desfasándose y perdiendo actualidad (383). Al

(382) cont.: BROEKSZ al Consejo sobre el procedimiento de decisión en el mismo y de los señores ESPERSEN y -- BEHRENOLT sobre la ausencia de decisiones del Consejo afectando a propuestas de la Comisión, Débats, nº 201, Marzo 1976, 10-3-76, pp. 33-48 y propuesta de Resolución, Doc. 6/76; Pregunta escrita nº 570/75 de la parlamentario EWING sobre los métodos de discusión y examen de la legislación comunitaria, JOCE, nº C - 67, de 22-3-76, p. 29; Pregunta escrita nº 108/76 de la parlamentario EWING al Consejo sobre el método de discusión y de examen de la legislación comunitaria, JOCE, nº C 158/76, de 12-7-76, p. 53; Pregunta escrita nº 857/75 del señor JAHN al Consejo sobre la aceleración de la toma de decisiones por el Consejo, JOCE, nº C184, de 9-8-76, p. 4; Pregunta escrita nº 858/75 de los parlamentarios JAHN y W. MULLER a la Comisión sobre las posibilidades de una aceleración por la Comisión del proceso legislativo comunitario, JOCE, nº C 184, de 9-8-76, pp. 5 y 6; Pregunta escrita nº 219/76 del señor FLETCHER al Consejo acerca de las reuniones del Consejo, JOCE, nº C 226/76, p. 13; Pregunta oral del señor FLETCHER al Consejo sobre la admisión del público en las reuniones legislativas del Consejo, Débats, nº 207, octubre 1976, 13-10-76, p. 88; Pregunta escrita nº 128/77 del señor W. MULLER a la Comisión sobre la adopción en sus plazos de decisiones del Consejo afectando a las propuestas de la Comisión, JOCE, nº C 130/78, de 5-6-78, p. 23.

(383) La retirada de propuestas y proyectos de la Comisión aparecen en el Diario Oficial cuando fueron publicadas en el mismo. En los últimos años se han producido las siguientes:

J.O. C 77/72, p. 3 - 10 propuestas presentadas entre 1965 y 1970. Cuando se retiraron, el Parlamento emitió su dictamen en ocho ocasiones y el CES en dos. cont.

no pronunciarse el Consejo sobre esas propuestas y tener -
que retirarlas se origina un gasto institucional inútil, -
ya que se ha puesto en marcha no solo la gran maquinaria -
de la Comisión, sino también se ha retenido la atención del
Parlamento y del Comité Económico y Social en proyectos nor
mativos que luego se han destruido.

El motivo que ofrecían es que ya no poseían carácter
de actualidad. Esta acción de "limpieza" por parte de la -
Comisión suele hacerse cada varios meses y desde luego ta-
les retiradas de propuestas de la Comisión, ya dirigidas -
al Consejo, han levantado su polémica en el Parlamento. Se

(383) cont.:

- J.O. C 74/73, p. 5 - 3 propuestas presentadas entre
1968 y 1972. El Parlamento se
pronunció en las tres ocasiones
y el CES en una.
- J.O. C 129/75, p.2 - 7 propuestas y proyectos presen
tados entre 1966 y 1973. Se ob
tuvo el dictamen del Parlamento
en todos los casos y el CES lo
hizo en cinco.
- J.O. C 130/76, p.3 - 9 propuestas y proyectos, presen
tados entre 1965 y 1973. Dicta
men del PE en todos los casos.
El CES se pronunció en tres ca
sos.
- J.O. C 26/77, p.6 a - 36 propuestas y proyectos, pre
9 sentados entre 1966 y 1976. Se
obtuvo el dictamen del Parlamen
to en todos ellos. El CES se pro
nunció en 20 ocasiones.
- J.O. C 33/78, p.4 a - 13 propuestas y proyectos presen
5 tados entre 1969 y 1977. Se obtu
vo el dictamen del Parlamento en
todos los casos. El CES se pro
nunció en cinco casos.

ha especulado sobre si tales hechos tienen un carácter puramente técnico o, si por el contrario, "manifiestan un signo de impaciencia de la Comisión o implícitamente una crítica al Consejo por el hecho de que tales propuestas, consideradas como importantes, no hayan sido todavía objeto de decisión por parte del Consejo". La Comisión considera que tienen un carácter técnico y que al no haberse pronunciado el Consejo en su momento ya no revisten actualidad - (384).

Contribuyen a esta saturación aquellas propuestas - que no alcanzan un acuerdo al ser examinadas por el COREPER.

(384) Pregunta escrita nº 14/76 del señor OSBORN sobre el procedimiento de retirada de propuestas de directivas y reglamentos, JOCE, nº C 119, de 29-5-76, p. 42; y la nº 265/76 del señor COUSTÉ a la Comisión sobre el mismo asunto, JOCE, nº C 203/76, de 30-8-76, p. 25. El Parlamento, sintiéndose afectado por esas retiradas de propuestas sobre las que él se pronunció, acordó una Resolución sobre el establecimiento de un nuevo dictamen por el Parlamento europeo en caso de modificación o de retirada de propuestas por la Comisión ("... 4. constata que la retirada de una propuesta puede revestir una importancia política considerable; 5. declara considerar, en este orden de ideas, la retirada de una propuesta como una modificación; 6. estima que antes de modificar o de retirar una -- propuesta, la Comisión debe recoger el dictamen del Parlamento si el Consejo le ha consultado sobre la -- propuesta inicial;..."), JOCE, nº C 259, de 4-11-76, p. 12; Pregunta escrita nº 850/76, del señor DONDELINGER a la Comisión sobre la retirada de propuestas por la Comisión, JOCE, nº 84, de 4-4-77, pp. 33.

Si después de una larga preparación no llegan a un acuerdo, especialmente si persisten fuertes diferencias, esa propuesta no pasará a examen del Consejo. Nos referimos especialmente a los casos en que no existe ningún acuerdo de base. Estos son diferentes de los llamados "puntos B" que son -- aquellas propuestas que si bien no han logrado aceptación unánime del COREPER existen algunos puntos de acuerdo (y se envía al Consejo un informe con esas bases de acuerdo o desacuerdo) y se le pide que examine los informes y ofrezca orientación así como particulares instrucciones (385).

La característica común de estas situaciones es la repercusión obligada sobre el proceso de decisión y el lugar y papel que ocupa el COREPER en el método de trabajo comunitario. Estas idas y venidas de una institución a --- otra, de un comité a otro, estos envíos y reenvíos, esas retenciones patentizan la minuciosidad, la profundidad del conocimiento de los problemas nacionales y comunitarios, - pero también revelan el grado de obstrucción al proceso integrador producido por los insuficientes mecanismos institucionales de las Comunidades Europeas.

(385) VAN DER MEULEN, J.: op. cit., párrafos 712 y 713.

2. REFORMAS EN EL AMBITO DEL CONSEJO, COMPATIBLES CON EL SISTEMA DE LOS TRATADOS.

Cabe preguntarse qué mejoras podrían introducirse en el funcionamiento del COREPER, sin alterar su naturaleza - auxiliar y preparatoria y que respeten en lo fundamental - el equilibrio institucional establecido por los Tratados. Se trataría de dos reformas posibles, una en el funcionamiento y otra, más de fondo, en la naturaleza del COREPER.

La primera podría consistir en una larga lista de - ligeros cambios que afectarían en unos casos a los grupos de trabajo y en otros al COREPER mismo. Algunos de los cambios más importantes serían los siguientes:

12- La designación y duración de la presidencia de los grupos de trabajo: el ejercicio de la presidencia de los - grupos conlleva, en muchos casos, una carga para el país - que la ejerce durante seis meses, no solo porque tiene que enviar a ese grupo un delegado más, sino porque éste asume la difícil responsabilidad de la dirección, coordinación e impulsión de los trabajos.

No todos los expertos nacionales ni los funcionarios de las Representaciones reúnen las cualidades que la labor presidencial requiere, aunque se trate de reuniones en un

estadio técnico.

Por ello, a este nivel convendría cambiar el actual sistema de rotación automática de los Estados (según el orden establecido para el Consejo en el art. 2 TUE). Los cambios posibles serían:

- elección entre los miembros de los grupos de trabajo,
- ejercicio de la presidencia por la Comisión,
- ejercicio de la presidencia por la Secretaría General del Consejo.

Una característica común a estas tres posibilidades es que pueden realizarse con una simple enmienda en el Reglamento interior del Consejo (art. 16, 5º) si se adoptase cualquiera de ellas con carácter general. En casos singulares es competente el propio COREPER para designar a la presidencia.

Aceptar la primera opción o las dos últimas entraña otra cuestión: la duración del mandato, que en la actualidad es de seis meses (tanto en los grupos de trabajo como en el COREPER y Consejo). Como ya hemos indicado en otro lugar (386) al enfocar esta cuestión no se puede perder de

(386) Véase lo expuesto sobre la presidencia de los grupos de trabajo en el cap. IV, p. 187 y ss.

vista la gran tarea comunitaria de este tiempo: la ampliación a Grecia, Portugal y España. Nos inclinamos, en base a las razones allí expuestas, por la permanencia del período actual de seis meses, frente a las propuestas de acortar o alargar la duración del mandato.

A decir verdad, el más serio inconveniente que vemos en la elección del presidente es que se perdería la inestimable ventaja del sistema actual, cual es la fácil coordinación de los trabajos del Consejo al coincidir las presidencias de los grupos, COREPER y Consejo en una sola Representación. Además se evitaría la posible apertura de un paréntesis lleno de presiones e incertidumbre en el período previo de la elección. Esta no estaría siempre en función de la personalidad y competencia del futuro presidente como de otros intereses ajenos a las metas de este sistema.

Ahora bien, este problema no se plantea caso de decidirmos por el ejercicio de la presidencia por un funcionario de la Comisión o de la Secretaría General del Consejo. No se plantearían ni la duración del mandato ni la forma de acceder a la presidencia. Por el contrario, garantizarían una labor permanente y coordinada.

Sin embargo el ejercicio de la Presidencia por la Comisión no nos convence porque su presencia en los grupos tiene asignadas tareas de por si ya bastante difíciles para encomendarle otras nuevas (aunque naturalmente fueran desempeñadas por personas distintas).

La asunción de esa tarea por la Secretaría General del Consejo tiene la ventaja de que su función en las reuniones de los grupos de trabajo no es de la envergadura de la Comisión, pues consiste fundamentalmente en asesoramiento y otras labores propias de Secretaría y sus funcionarios bien pueden ejercer este cargo con la confianza de los Estados, ofreciendo una gran imparcialidad e interés. Sus conocimientos técnico-jurídicos, su amplitud de miras y su comprensión de los problemas comunitarios les haría contribuir a una labor fecunda e impulsora.

Sin embargo, ninguno de estos cambios propuestos los creemos convenientes para el COREPER. El COREPER está muy cerca del Consejo y por imperativos de la realidad ejerce tareas muy conectadas con las competencias del Consejo. -- Por ello creemos que debe conservar los caracteres actuales en la designación automática y sobre el periodo actual del mandato en total identidad con la presidencia del Consejo.

22- Votación en los grupos de trabajo y COREPER: A estos niveles debe evitarse lo más posible el llegar a una votación porque su misión es preparatoria y no debe bloquear el estudio de una norma por un resultado adverso.

Pero admitiendo que a veces sea inevitable un pronunciamiento a nivel de COREPER, creemos que deben respetarse las normas de procedimiento establecidas para cada caso por los Tratados. Recurriendo al sistema mayoritario frente al uso actual de la unanimidad se agilizaría la toma de decisiones y se facilitaría el estudio de esa propuesta en el COREPER y en el Consejo donde o bien podría buscarse un mayor consenso, o bien aceptar responsablemente el quedar en minoría, o bien adoptar una posición de abstención. Aunque en alguna medida así se viene haciendo, se insiste mucho, y creemos que debe hacerse, en la necesidad de recurrir con más frecuencia al uso de la abstención como contrapeso al abuso de la unanimidad para facilitar la adopción de decisiones (387).

(387) El párrafo 3 del art. 148 CEE prevé su uso: "Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las resoluciones del Consejo que requieran la unanimidad".

Sobre la necesidad de un uso mayor de la abstención, véase p. 216-217 (nota 219).

En general, estimamos preferible un mayor consenso que la precaria aceptación por una mayoría y el malestar o la oposición consiguiente del Estado minoritario. El desarrollo actual de las Comunidades y el previsible en los -- próximos años con la ampliación de nueve a doce Estados -- presenta una situación contradictoria: como compatibilizar la deseada vuelta al sistema mayoritario con un respeto a los intereses del conjunto representados por la opción del consenso.

El futuro inmediato de una Comunidad ampliada tiene que orientarse por una u otra opción que en cualquier caso es difícil. El peligro de estrangulamiento de la vida comunitaria puede proceder tanto del uso de la unanimidad o de su fórmula atenuada, el consenso, como del recelo y distanciamiento de los Estados puestos en minoría. Creemos que - una solución a esta encrucijada no puede estar en el rigor del Derecho, sino en una solución de fondo a la continua--ción y progresión de la integración europea: dicha solución se fundamenta en la necesaria voluntad política que debe - recobrar este proceso para dar ese "salto cualitativo" tan insistentemente reivindicado y esperado para sacar de este punto muerto a la integración europea (388).

(388) Como dice el Profesor AGUILAR NAVARRO "... la línea política, ideológica y constitucional no hay que buscarla en los artículos, existe por encima de los ar--
cont.

Teniendo en cuenta el funcionamiento del COREPER, a veces dudosamente conforme con los Tratados, convendría que cuando este órgano auxiliar se aproxime a esta fase de "decisión", ésta sea respetando escrupulosamente las mayorías exigidas por los Tratados y solo cuando la propuesta llegue al Consejo para su adopción jurídicamente relevante, - el Consejo busque un acercamiento a la propuesta de los posibles Estados en minoría mediante la vía políticamente deseable del consenso. Si éste es un instrumento político, - creemos que no debe utilizarse por los Representantes Permanentes que no gozan de responsabilidad política ni de los márgenes de negociación que le son propios. Al prescindir de la unanimidad y del consenso a nivel del COREPER se ganaría tiempo que los Representantes utilizan en la búsqueda del acuerdo general. A partir del acuerdo de varios Estados, plasmado en la mayoría favorable a la propuesta, pueden -- abandonarse los términos jurídico-técnicos propios del COREPER e iniciarse el diálogo político en la fase final de la decisión del Consejo.

(388) cont.: títulos, como la idea motriz y la inspiración que agiliza y vitaliza todo el proceso. La CEE ha nacido como fenómeno político, de decisonalidad política, y tiene su línea de gravitación en torno a su culminación política" (AGUILAR NAVARRO, M.: "Integración europea y competencia doméstica", Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1973, nº 4, p. 109).

Esta podría ser una solución intermedia que respete la estructura institucional existente y las normas procedimentales de los Tratados. Evidentemente, requiere ciertas dosis de voluntad de entendimiento político tan necesario en esta etapa en que la Comunidad aborda sus más graves retos: la unión económica y monetaria y la segunda amplia--ción.

Esas dos fases en la decisión calificarían al COREPER como el órgano que debe ser, técnico-preparatorio, y - al Consejo como el órgano que es, político-decisorio (389).

Aparte de estas reformas en el funcionamiento del - COREPER podrían enumerarse otras muchas referentes a múltiples detalles que acelerarían y mejorarían el proceso de - decisión del que el COREPER es un engranaje básico. Sin -

(389) Cuando el carácter legislativo del Consejo se critica con insistencia por los parlamentarios, convendría - enmarcar esa actividad legislativa en el esquema tradicional del trabajo de las Instituciones parlamentarias: así, a nivel restringido, (en Comisión), donde se mantienen pormenorizadamente las más diversas posturas ante cada apartado; y a nivel plenario, donde ya la actitud global puede ser favorable o de abstención (y naturalmente de oposición).

embargo hay otras que pueden afectar más profundamente a este órgano auxiliar y en alguna medida a la estructura institucional hasta ahora conocida. Se trataría de una transformación del COREPER y del Consejo.

Esta partiría previamente de un cambio patrocinado por las Administraciones nacionales en la atribución de competencias sobre asuntos europeos a un órgano diferenciado del resto de los componentes del Gabinete ministerial (el Ministro de Asuntos Europeos) y en una modificación del - rango y responsabilidad del titular en el COREPER al crear un órgano intermedio entre el Representante Permanente y - el ministro (el Secretario de Estado).

En cuanto a la primera modificación se trataría de crear un ministerio de Asuntos europeos (o de denominación parecida) con competencias horizontales. Esta vieja propuesta ha estado en el ambiente comunitario desde hace ya tiempo. Pero ocurre que es de difícil inserción en las Administraciones nacionales. No es difícil imaginar los conflictos de competencias que originaría con sus colegas, incluso -- aunque se caracterizase como un superministerio o se situase muy próximo a los Jefes de Estado o de Gobierno.

Los Ministros de Asuntos europeos serían los idóneos para formar el Consejo, descargando a los ministros de cada

sector. Tal solución sería aceptable también por aportar - una mayor coordinación y responsabilidad única en la marcha general de las Comunidades. Daría una mayor vocación e un interés europeísta a los Gabinetes nacionales y no diluiría las responsabilidades de la vida comunitaria de cara a la opinión pública, al Parlamento europeo y a los Parlamentos nacionales. Otra ventaja de esta transformación - es que no requiere reformas de los Tratados fundadores ni altera el equilibrio institucional proclamado en los mismos.

Además de esa reforma del Consejo, podrían emprenderse otras que afectarían a la estructura del COREPER. Una - de ellas es la sugerida por C. SASSE.

C. SASSE propone la creación de una III parte de -- COREPER (390), formada por Secretarios de Estados, dependientes de los jefes de gobierno y siendo miembros de los gabinetes; a ellos se les encomendaría "las tareas de eje-

(390) En un debate general sobre la mejora de los mecanismos decisorios se discutió una sugerencia del parlamentario señor BROEKSZ en orden a crear una tercera parte del COREPER. El Presidente del Consejo, señor THORN en su respuesta en el curso del debate, consideró que tal sugerencia podría atentar a la "unidad de acción" actual del COREPER (P.E., Débats, 10-3-1976, pp. 35 y 43).

cución para las cuales no se dispone, según los Tratados, de bases de acción suficientes, así como para tratar aquellos asuntos que la segunda parte se desprendería en razón de su alcance político" (391). Desde luego, institucionalmente sería menos dramática esta innovación en la medida en que serían posiblemente miembros de los gobiernos. Más que actuar como COREPER, sería una reunión del Consejo, -- pues en calidad del Comité contemplado por el art. 4 TUE es impensable que ejerzan poderes de ejecución. Pero se plantea igualmente el problema de la revisión profunda del sistema institucional, pues SASSE rechaza que los Secretarios de Estado puedan contituirse en Consejo (392). Sería un COREPER elevado de categoría político-administrativa, que -- sin ser el Consejo, gozaría de un poder de ejecución. Esta sugerencia, que tiene en parte rasgos atractivos, supondría, al igual que la propuesta del Informe Tindemans, una reforma costosa al tener que reconocer el COREPER III como una Institución gozando de poderes de ejecución delegados y sometidos a las condiciones ya apuntadas.

(391) SASSE, C.: op. cit., p. 127.

(392) Ibidem, p. 128.

Aprovechando esta sugerencia nos inclinamos por las siguientes modalidades:

Creación de un COREPER III a nivel de Secretarios - de Estado, ligado al ministro de Asuntos europeos o al jefe de gobierno. Sus tareas se circunscribirían a lo preceptuado en el art. 4 TUE; es decir, en ningún momento gozarán formalmente de una delegación de competencias. Se ocuparían de la preparación (sin excluir la práctica actual) de aquellas decisiones que por su índole política o problemática técnica requieren una mayor responsabilidad política del - órgano encargado de adoptarlas de facto.

El representante en el COREPER III no asumiría función alguna en la Representación Permanente, cuya jefatura seguiría ostentando el embajador (393). Dado el rango del Secretario de Estado asumiría la titularidad en el COREPER, como representante del Gobierno en el Comité regulado en el art. 4 TUE, desdoblándose así el nombramiento de "Jefe de la Representación Permanente" ante las Comunidades (que recaería en el embajador) y el nombramiento de representante permanente del Gobierno en el COREPER (que recaería en el Secretario de Estado).

(393) A su vez el embajador seguiría al frente del COREPER II y el adjunto se encargaría del COREPER I.

El Secretario de Estado se encontraría intensamente unido al trabajo de su Administración mediante su incardinación en el ministerio de Asuntos Europeos o en la presidencia del Gobierno; su posición en las Comunidades sería igualmente privilegiada en consonancia con su rango, por su titularidad en el COREPER y por su proximidad al Consejo. Insistimos en que al tratar en nombre del COREPER (tercera parte) no podría asumir en ningún caso las competencias formalmente asignadas al Consejo, ni podrían considerarse, debido a su posible paridad con otros miembros del Gabinete, al actuar en el seno del COREPER como suplentes de los ministros.

Las ventajas son varias y se deducen de lo anteriormente expuesto: ante las amplias competencias que de hecho disfruta el COREPER y que difícilmente se podrán recortar, el Secretario de Estado aportaría una mayor responsabilidad política visible de cara a los diferentes participantes en el proceso comunitario y una mayor vinculación y autoridad respecto de las Administraciones nacionales.

De cara a los problemas cuantitativos del proceso de decisión podría suponer una aceleración de los trabajos preparatorios y de decisión al ponerse en funcionamiento una "sección" más del COREPER gozando de márgenes más am-

plios que los Representantes Permanentes. No cabe duda que sus primeros efectos se sentirían sobre la gran cantidad - de proyectos acumulados en el COREPER.

Este desdoblamiento no supondría ninguna reforma de los Tratados: consistiría simplemente en que los Estados, además de seguir nombrando a sus Representantes Permanentes ante las Comunidades, designasen expresamente a los - Secretarios de Estado para Asuntos Europeos como sus representantes en el COREPER (394).

Estimamos que la creación a nivel nacional de los - ministros de Asuntos europeos (si se logran salvar las dificultades que sus competencias conllevarían) y especialmente, la creación de un COREPER III formado por Secretarios de Estado (sin competencias decisorias en los términos del art. 4 TUE), junto con otros cambios de orden menor son en este momento las medidas más adecuadas y menos dramáticas.

En revancha, para compensar el fortalecimiento del Consejo y su órgano preparatorio estimamos que tales transformaciones deben ir precedidas o acompañadas de una medi-

(394) El acuerdo de desdoblamiento podría tomarse en una - "Reunión de los Representantes de los Gobiernos en - el seno del Consejo".

da clave en la mejora de los mecanismos institucionales, - cual es la atribución por el Consejo de poderes de ejecución a la Comisión, en virtud del art. 155, 4º CEE, en mayor número y calidad que los hasta ahora conferidos a la misma. Es la Comisión el órgano encargado de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común (art. 155 CEE) y para ello debe ejercer las competencias que los Tratados le confieren y que el Consejo le atribuya. La Comi--sión es el órgano indicado por los Tratados para la gestión de la Comunidad y posee unos servicios administrativos idóneos para esta labor y cuenta con unos contactos regulares y estrechos con las Administraciones nacionales para el -- ejercicio más adecuado de sus atribuciones. Precisamente, la gran mayoría de las decisiones de ejecución en cualquier otro Estado miembro son un asunto propio de la Administra-ción y no del órgano político. Tampoco esta mejora fundamental requiere la revisión de los Tratados, sino una consciente voluntad política orientada a su cumplimiento.

Más que una dramática revisión del equilibrio institucional reconociendo de iure las facultades que el Comité ejerce de hecho, habría que encaminarse hacia una aplicación respetuosa y en profundidad del sistema institucional de - los Tratados. Es preferible agotar virtualidades del sisteme

ma actual, que aventurarse a una reforma que consagraria el desequilibrio actual favorable al Consejo y en contradicción con los Tratados.

La consideración de las circunstancias actuales del proceso de decisión se agravan por varios hechos:

- en primer lugar, porque si bien el procedimiento de los puntos A como el procedimiento escrito, nacieron acotados a las cuestiones netamente secundarias como las procedimentales, o las de gestión diaria de menor importancia, el COREPER ha ido más lejos y llega hasta la preparación final de la decisión, reduciendo el papel del Consejo a un mero formalismo;
- en segundo lugar, porque si, consecuentemente, otro de los objetivos de estos procedimientos era permitir al Consejo debates sobre cuestiones importantes, y sobre el resto dar orientaciones políticas generales, este no ha sido el resultado. Uno de los reproches que se hacen al Consejo es que se ocupa de reglamentaciones muy técnicas y de pequeños detalles que le privan de resolver los problemas más importantes.

Si el aparato del Consejo está sobrecargado de asuntos técnicos o de ejecución, la solución debe ir en direc-

ción de aliviar de peso a su conjunto, de modo que,

- 1- el Consejo no se ocupe de detalles técnicos sino que se centre en tareas de concepción;
- 2- el COREPER no detente la delegación de poderes que - de hecho ejerce.

La solución no está en constitucionalizar la situación actual. La solución realista y realizable está en el respeto a los Tratados.

A fin de cumplir esas metas, y de volver al equilibrio real de poderes,

- el COREPER volvería a sus tareas originarias: la estricta preparación de los trabajos del Consejo y ejecución de los mandatos que éste le confíe;
- el Consejo se concentraría preferentemente en debates sobre temas de fondo y las grandes líneas de las políticas comunitarias;
- la Comisión, como Institución especialmente dotada para hacer frente a complejas y variadas tareas, deberá recibir del Consejo más amplias atribuciones en materia de - ejecución, atribuciones que podrían ser sometidas así,

no solo al control del Tribunal de Justicia, sino al control democrático del Parlamento europeo mediante la mo-ción de censura.

Al servicio de estas competencias así distribuidas por los Tratados entre el COREPER, Consejo y Comisión, y - que configuran el equilibrio institucional, se dispondrían las transformaciones que hemos sugerido en torno a una nueva parte del COREPER.

El futuro difícil de la Comunidad pasa por una simple aplicación respetuosa de los Tratados. De su cumplimiento en profundidad podrían obtenerse esperanzados frutos, - tanto para resolver los problemas que se han acumulado durante años como para perfilar vías de solución a los que - se avecinan a la Comunidad de Doce Estados.

CONCLUSIONES

En el desarrollo institucional de las Comunidades Europeas, desde el nacimiento de la primera de ellas en 1952 (CECA), hasta ahora, el Consejo ha sido la Institución que más cambios e innovaciones ha experimentado en su entorno: la creciente influencia y representatividad de la Presidencia del Consejo en la vida interna y contexto internacional, la multiplicación de grupos de trabajo, la creación y consolidación del COREPER y la aparición espectacular del Consejo Europeo.

Esta constatación puede ser decepcionante para quienes creemos que el progreso de la integración tendría que haberse conducido en torno a la Institución independiente y a la Institución parlamentaria, o al menos según un desarrollo continuado y uniforme de los papeles respectivos asignados a las cuatro Instituciones.

Además de su pertenencia, en un sentido lato, al ámbito del Consejo, estas innovaciones tienen otra nota en común: aunque algunas tuviesen un germen en el tejido institucional de los Tratados, su status les ha sido reconocido con cierta posterioridad a su nacimiento, formando hoy parte de un sistema institucional ampliado.

En parte, el progresivo desarrollo institucional pue

de ser debido a que los problemas hoy no son tan simples como se le presentaban a las Comunidades en los primeros años. Entonces, los problemas y sus soluciones, envueltos en una carga emocional nada desdeñable, estaban ligados a los Tratados y sus planteamientos y perspectivas tenían su esquema adecuado en los mismos. Sin embargo, hoy, diversos factores obstaculizan la simple realización en profundidad de los Tratados; en otros casos, éstos lógicamente no han previsto los nuevos problemas ni otras políticas complementarias de indudable necesidad que las Instituciones han tenido que inaugurar.

A pesar de los defectos inevitables, de los riesgos evidentes, de los desequilibrios reales, si el sistema que se ideó y se puso en marcha hubiera sido otro, no creemos - que hubiera ahorrado tales inconvenientes y peligros. Las - sobrevenidas circunstancias de un proceso de integración complejo y diverso, que exige una profundización y extensión - continuas y un grado de calidad y eficacia elevados, han -- traído consigo el deterioro de los mecanismos decisorios.

En el haber del COREPER siempre estará ese ingente esfuerzo por su contribución a la integración europea. El - ha aportado esa calidad y eficacia, y ha fomentado la profundización y extensión de los objetivos comunitarios en un am

biente difícil de incomprensión y suspicacia hacia él. Buena prueba de su valioso y buen hacer es que la Institución más afectada por su actuación (la Comisión) es la que más le respeta y le valora.

Apoyándonos en lo expuesto a lo largo de este trabajo, proponemos las siguientes consideraciones a modo de conclusiones.

CONCLUSION I

1. El COREPER utiliza un método de trabajo imprescindible en orden a alcanzar la deseable conexión entre la política comunitaria y nacional. Su actividad implica un conocimiento profundo, reflexivo y ponderado de las posiciones nacionales y, en consecuencia, es garantía del cumplimiento y del éxito de las medidas adoptadas.

2. La existencia de las Representaciones Permanentes lleva consigo que esos equipos de funcionarios sean los enlaces - idóneos entre los Estados miembros y las Comunidades, puesto que son expertos que conocen los intereses nacionales y, a su vez, están en contacto permanente con los problemas y planes comunitarios.

CONCLUSION II

1. El Presidente del COREPER cumple una función integradora, asumiendo un papel conciliador e impulsor alejado de la fácil tentación de la parcialidad.
2. La faceta más problemática de la Presidencia del COREPER es la asunción de funciones representativas de la Comunidad en su proyección exterior.

CONCLUSION III

1. El COREPER mantiene una relación de autoridad sobre los comités y grupos de trabajo de la esfera del Consejo en base a tres factores
 - a) por poseer una competencia general
 - b) por la posición de los componentes del COREPER como - Jefes de la Representación Permanente
 - c) por sus relaciones estrechas con el Consejo.
2. La desnaturalización del proceso de decisión por la vía de la multiplicación de los comités de altos funcionarios - aparece frenada por la función de coordinación y autoridad del COREPER.

CONCLUSION IV

1. El análisis de la actividad del COREPER muestra que, independientemente de los textos legales que la enmarcan, el Comité participa con un peso específico y directo en la formación, y, en ocasiones, en la adopción de las decisiones comunitarias.
2. En menor medida, por ser situaciones relativamente escasas, el COREPER participa en la concepción, formación y adopción de la decisión en aquellas situaciones que son de la competencia exclusiva del Consejo.
3. La técnica seguida para la preparación de las decisiones del Consejo a nivel de grupos de trabajo y del COREPER hace que su resultado sea una decisión negociada.
4. La aplicación casi absoluta de los Acuerdos de Luxemburgo añaden, a esta técnica de negociación, el instrumento político del consenso como medio de adopción de la normativa a todos los niveles decisorios.

CONCLUSION V

La recomendación de aprobación de un punto A, íntegramente preparado y adoptado por el COREPER, es irreprochable --

jurídicamente, en la medida en que los miembros del Consejo pueden en esa fase final confirmar o no el acuerdo logrado en el COREPER. La Comisión y cualquier miembro del Consejo pueden reclamar una discusión, puesto que el acuerdo adoptado por el COREPER no posee valor jurídico en sí mismo.

CONCLUSION VI

1. El COREPER ha ido más lejos de las funciones preparatorias que le han confiado los Tratados, gozando de hecho de una verdadera delegación de poderes a través del procedimiento de los puntos A enteramente preparados y acordados por el Comité: éste es el autor no solo de su preparación sino del acuerdo material sobre el fondo del asunto. El Consejo interviene solamente para dar valor jurídico a la decisión del COREPER.

2. El COREPER ha asumido responsabilidades considerables en el proceso decisorio, sin que éstas puedan ser sancionadas de algún modo. Su participación en las decisiones del Consejo y, en ocasiones muy frecuentes, en la adopción de las - propuestas de la Comisión, -aunque sin valor jurídico-, son datos reales que muestran como la tecno-estructura de las - Instituciones asume funciones propias de la Institución responsable políticamente.

CONCLUSION VII

1. La Comisión ha sido la Institución más afectada por el - progresivo aumento de las tareas del COREPER:

- a) El exhaustivo análisis de la complicada infraestructura del COREPER puede prejuzgar por diversos medios la oportunidad del examen de la propuesta por el Consejo y entorpecer el acceso directo de la Comisión al Consejo.
- b) La larga duración de las discusiones, las enmiendas y los informes que el COREPER y sus grupos elevan al Consejo pueden desdibujar y concurrir con el derecho de iniciativa de la Comisión.

2. El COREPER se ha consagrado como el órgano por excelencia de "contacto" y de coordinación en el ámbito de las relaciones exteriores. Es en este área donde tienen lugar la mayor parte de las fricciones entre el COREPER y la Comisión, en aspectos tales como iniciativa, competencia negociadora y - representación de la Comunidad en la vida internacional, -- constatándose una excesiva influencia del COREPER poco compatible con el sistema institucional de los Tratados.

CONCLUSION VIII

1. El Consejo debe ser, preferentemente, una Institución de de

cisoria de alto rango, dedicada a la reflexión y decisión de las grandes líneas de cada sector de la vida comunitaria.

2. La Comisión es la Institución que debe y puede asumir las funciones decisorias impropias del COREPER. El Consejo debe atribuir poderes de ejecución a la Comisión, que quedarían sujetos, no solo a la sanción judicial, sino al control democrático del Parlamento europeo mediante la moción de censura.

3. La Comisión no solo debe de gozar de los poderes de ejecución que de facto detenta el COREPER, sino que debe recuperar las competencias que los Tratados le asignan expresamente y que el COREPER ha ido invadiendo.

4. Esta opción de conjunto debe devolver al COREPER sus tareas originarias de preparación sin llegar a traspasar, como hoy ocurre, el umbral de la decisión.

Madrid, octubre de 1978

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR NAVARRO, M.: "Integración europea y competencia - doméstica", Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, nº 4, 1973, pp. 107-123.

"¿Europa como problema?, Ed. de la Revista de Occidente, Madrid, pp. 11-35. Homenaje a Aranguren.

- ALTING VON GEUSAU, F.A.M.: "Problèmes institutionnels des Communautés européennes. La procédure de décision", Cahiers de Droit Européen, nº 3, 1966, pp. 227-249.
- ANANIADES, L.: "L'association aux Communautés européennes", Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967, Paris.
- "L'Association à la Communauté économique européenne. Aspects juridiques", Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, Bruxelles.
- AYRAL, Michel: "La Présidence du Conseil", RMC, 1975, nº 184.

"Essai de classification des groupes et comités", RMC, 1975, nº 187, pp. 330-342.

- BAHR, Paul: "Le rôle des représentants permanents des -- Etats membres dans le fonctionnement des Communautés euro péennes et notamment de l'Euratom", Thèse, 1963, Université Libre de Bruxelles.

- BROWNE, E. Moxon: "The EEC after Tindemans: The institutional balance", The World Today, vol. 32, n° 12, 1976, - pp. 459-466.
- BUCHMANN, Jean: "La capacité décisionnelle du système communautaire européen" en "La décision dans la Communauté européenne", Colloque, Université Libre de Bruxelles, -- 1969, Bruxelles, pp. 453-489.
- "L'analyse politique de l'intégration européenne", en "Les efforts d'intégration en Europe et en Amérique Latine", Colloque, Centre d'études européennes, Université -- Catholique de Louvain, 1973.
- CAHIER, Ph.: "Derecho Diplomático contemporáneo", Ed. -- Rialp, 1965, Madrid.
- CARRILLO SALCEDO, J.A.: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (algunas reflexiones)", Revista Instituciones Europeas, 1977, vol. 4, n° 1, pp. 27-40.
- CARTOU, Louis: "Perspectives d'avenir des organes exécutifs (Conseil et Commission) des Communautés européennes", Colloque de Liège, Nijhoff, 1967, La Haye, pp. 23-50.

"Le rôle de la Commission", en "La décision dans les Communautés européennes", Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, pp. 3-11.

- CATALANO, Nicola: "Manuel de droit des Communautés européennes", Deuxième édition revue et mise à jour, Dalloz - et Sirey, 1965, Paris.
- "Comités et Groupes de travail fonctionnant au sein des - Institutions européennes", Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1975 + Suppl. 1976-1977.
- "LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'ELARGISSEMENT DE L'EUROPE", Colloque, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1974, Bruxelles.
- CONSTANTINESCO, Léontin-Jean: "L'applicabilité directe -- dans le Droit de la CEE", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970, Paris.
- CONSTANTINESCO, V.: "Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés", Librairie Général de Jurisprudence et Législation, 1974, Paris.
- CONSTANTINESCO, V. y SIMON, D.: "Quelques problèmes des - relations extérieures de Communautés européennes", RTDE, 1975, n° 3, pp. 432-469.
- COOMBES : "Politics and Bureaucracy in the European Community", Georges Allen and Unwin, 1970, London.

- COPPE, A.: "Perspectives: le fonctionnaire national et l'Europe", Res Publicae, vol. XV, n° 2, pp. 249-259.
- "LA DÉCISION DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES", Colloque, Université Libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles.
- DEPREZ, Gérard: "La Commission des Communautés Européennes", Thèse, Université Catholique de Louvain, Institut des Sciences Politiques et Sociales, 1974.
- DIEZ DE VELASCO, M.: "La proyección del Derecho Comunitario Europeo sobre el Estatuto Jurídico del extranjero", en Curso de Conferencias sobre Derecho Comunitario Europeo, Centro de Estudios Hipotecarios, 1976, Madrid, pp. 11-34.
- DORSCH, Hans J.: "Le Comité de Représentants Permanents", L'Europe en formation, n° 106, Décembre, 1968, pp. 16-19.
- EHLERMANN, C.-D.: "Problèmes institutionnels actuels de la Communauté", Cahiers de Droit Européen, 1972, n° 3, pp. 255-271.
- ELIO COSTANZA, C.: "Il diritto di legazione delle organizzazioni internazionali", Ed. Celup, 1973, Palermo.
- EHRHARDT, C.A.: "Das diplomatische Korps bei der EWG in Brüssel", Aussenpolitik, oct. 1962.

- FELD, W.: "The National Bureaucracies of the EEC Member States and Political Integration", in R. Jordan, International Administration, Oxford University Press, 1971.
- FITZGERALD, G.: "A Community of Twelve? The opportunities and risk of enlargement", Semaine de Bruges, 1978, College d'Europe, Bruges.
- FRIAUF, K.H.: "Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften. Ein Beitrag zur Rechtsstellung des Ministerrates in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft", 1960, Marburg.
- GAZZO, E.: "Rapport sur le pouvoir d'initiative de la Commission", en La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe, 1974, pp. 117-129.
- GERBET, P.: "Introduction" en La décision dans les Communautés Européennes, pp. XV-XXIV.
- VON DER GROEBEN, H.; VON BOECKH, H.; THIESING, J.: "Kommentar zum EWG-Vertrag", 2^a ed., 2 vols., Nomos Verlagsgesellschaft, 1974, Baden-Baden.
- HAAS, E.: "Beyond the Nation State: Functionalism and International Organisation", Stanford, 1964, Stanford University Press.

- HALLSTEIN, W.: "L'évolution des Communautés Européennes", Annuaire Européen, 1958, vol. VI, pp. 1-28.
 - HARRISON, R.: "Europe in Question", Allen and Unwin, 1974, London.
 - HOUBEN, P.H.J.M.: "Los Consejos de ministros de las Comunidades europeas", Ed. Instituto de Estudios Políticos, - 1969, Madrid.
 - IGLESIAS BUIGUES, J.L.: "El Tratado de fusión de los ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea", R.E.D.I., vol. XXII (1969), nº 3, pp. 496-
- "Federalismo y soberanía en la historia de la construcción de la Europa comunitaria", R.I.E., 1976, vol. 3, nº 3, pp. 657-676.
- KAISER, J.H.: "Die im Rat vereinigten vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten", en Zur Integration Europas, 1965, Karlsruhe, pp. 107-124.
 - KEOHANE, R.; NYE, J.: "Transnational relations and world politics", Harvard, 1972.

"Transgovernmental relations and International Organisations", World Politics, 1974, 27, 1.

- KIM, Cae-One: "La Communauté Economique Européenne dans les relations commerciales internationales. Analyse de la politique commerciale commune", Presses Universitaires de Bruxelles, 1971, Bruxelles.
- KOVAR, R.: "L'impact de l'élargissement sur les institutions et le droit des Communautés Européennes", Semaine de Bruges, 1978, College d'Europe, Bruges.
- LAGRANGE, M.: "Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes. Théorie et réalité", RTDE, 1967, p. 1-29.
- LASALLE, Claude: "Les Comités et l'évolution institutionnelles de la CEE", Cahiers de Droit Européen, 1968, n° 4, pp. 395-419.
- LINDBERG, L.N.; SCHEINGOLD, S.A.: "Europe's would be Polity. Patterns of Change in the European Community", Prentice Hall, 1970, New Jersey.
- LOUIS, Jean Victor: "Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres" en Les Nouvelles, 1969, Bruxelles, pp. 427-435.

"Les règlements de la Communauté Économique Européenne", Institut d'Études européennes, Université Libre de Bruxelles, 1969.

"Droit et politique des relations extérieures des Communautés Européennes", en Cahiers de Droit Européen, 1971, nº 1, pp. 1-15.

"L'adoption du premier mandat de négociation avec l'Autriche, 2 mars 1965", en Les missions permanentes..., col. II, pp. 359-426.

"La competencia de la Comunidad en materia de política comercial. A propósito del Dictamen emitido por el -- Tribunal de Justicia el 11 de Noviembre de 1975", Revista de Instituciones Europeas, 1977, vol. 4, nº 1, pp. 7-25.

-- MANGAS MARTIN, Araceli: "Las Comunidades Europeas, empresas multinacionales y la crisis del Estado", Revista de Estudios Sindicales, Madrid, 1976, nº 37, pp. 129-159.

"Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea", Revista de Instituciones europeas, 1977, vol. 4, nº 2, pp. 403-424.

- MEDINA ORTEGA, M.: "La Comunidad Europea y sus principios constitucionales", Tecnos, 1974, Madrid.

- MÉGRET, Jacques: "Les Conseils des Communautés Européennes", A.F.D.I., 1961, pp. 632-667.

- MÉGRET, J. y otros: "Le droit de la CEE", 8 vols., Presses Universitaires de Bruxelles.

"Le rôle des Conseils des ministres", en La décision dans les Communautés Européennes, Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1969, Bruxelles, pp. 13-31.

"Les Conseils", en Les Nouvelles, pp. 221-240.

"Le Secrétariat général des Conseils", en Les Nouvelles, pp. 251-253.

- VAN DER MEULEN, J.: "La Commission de Coordination et le Comité de Représentants permanents", en Les Nouvelles, pp. 241-250.
- MEYNAUD, J. et SIDJANSKI, D.: "L'action des groupes de pression", en La décision dans les Communautés européennes, - 1969, Bruxelles.

"Groupes de pression et coopération européenne", Fondation nationale des Sciences politiques, 1968, Paris.

"Les groupes de pression dans la Communauté européenne", Editions de l'Institut de Sociologie, 1971, Bruxelles.

- VAN MIERT, K.: "Les aspects politiques de la pratique du droit de proposition de la Commission des Communautés Européennes", Chronique de politique étrangère, vol. XXII, 1969, n° 2.

- "Les missions permanentes auprès des organisations internationales" de VIRALLY, M., y otros. 4 vols., 1971, 1973, 1975, 1976, Bruylant, Bruxelles.
- NOEL, Emile: "Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie", La Comunità internazionale, 1972, n° 2-3, pp. 304-315.

"Rapport sur le pouvoir d'initiative de la Commission", en La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe, 1974, pp. 131-154.

"Le Comité des Représentants Permanents", en Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés Européennes, Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1968, Bruxelles, pp. 9-48.

- NOEL, E. et AMPHOUX, J.: "Les Commissions" en Les Nouvelles, pp. 175-220.
- NOEL, E.; ETIENNE, H.: "Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décisions -- dans la CEE", RMC, 1967, mars, n° 100, pp. 127-133.

"Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission" en La décision dans les Communautés Européennes, pp. 33-55.

"Le Comité des représentants permanents et l'approfondissement des Communautés", *Rivista di Diritto Europeo*, - 1972, n° 1, pp. 27-51.

- "LES NOVELLES. DROIT DES COMMUNAUTES EUROPÉENNES", obra - dirigida por G. VAN DER MEERSCH, Larcier, 1969, Bruxelles.
- OLIVIER, Gérard: "La Haute Autorité", en *Les Nouvelles*, pp. 163-174.

"Les pouvoirs de gestion de la Commission", en "*La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe*", pp. 157-179.

- OLMÍ, G.: "Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés Européennes", *Semaine de Bruges*, 1978, *College d'Europe*, Bruges.
- PEREZ BEVIA, J.A.: "El reglamento como fuente de Derecho en las Comunidades Europeas", *Instituto García Oviedo*, -- Universidad de Sevilla, 1973.
- PEREZ VERA, Elisa: "Reflexiones sobre los procesos de integración regional", *Revista de Instituciones Europeas*, - 1977, vol. 4, n° 3, pp. 669-700.
- PESCATORE, P.: "Les relations extérieures des C.E.", *RCADI*, La Haya, 1961, II, pp. 1-244.

"Remarques sur la nature juridique des décisions des -
représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil",
Sociaal-Economische Wetgeving, n° 10-11, oct.-nov., 1966,
pp. 579-586.

"La personnalité internationale de la Communauté", en -
"Les relations extérieures de la Communauté européenne uni
fié", pp. 77-184.

"Les Communautés en tant que personnes de Droit inter-
national", en Les Nouvelles, pp. 107-120.

"L'ordre juridique des C.E.. Étude des sources du droit
communautaire", Presses Universitaires de Liège, 1975.

- POULLET, E.; DEPREZ, G.: "Struktur und Macht der Eg-Kommis
sion", Europa Union Verlag, 1977, Bonn.
- PUISSOCHET, J.P.: "L'élargissement des Communautés Européen
nes", Ed. Techniques et économiques, 1974, Paris.
- QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A.: "Trattato istituti
vo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Com
mentario", Giuffrè Ed., 1970, 2 vols., Milano.
- RAUX, : "Les relations extérieurs de la Communauté Econo
mique Européenne", 1966, Paris.

- REICHLING, Ch.: "Le droit de légation des Communautés Européennes", Uga Ed., 1964, Heule.
- "Les relations extérieures de la Communauté européenne unifi^{fi}", Colloque, 1969, Liège.
- RIGAUX, F.: "Droit public et droit privé dans les relations internationales", Ed. Pedone, 1977, Paris,
- VAN RIJN, T.P.: "Le Comité des Représentants Permanents - dans les Communautés élargies", Cahiers de Droit Européen, 1972, n^o 6, pp. 637-661.
- RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: "Derecho comunitario y Administración nacional", Documentación administrativa, 1973, n^o 152.

"El Ordenamiento Jurídico de las Comunidades europeas: caracteres generales y elementos constitutivos", Revista de Instituciones Europeas, 1974, pp. 597-608.

- SALMON, J.J.: "Les Communautés en tant que personnes de droit interne et leurs privilèges et immunités", en Les - Nouvelles, pp. 121-139.

"Le rôle des Représentations Permanentes", en "La décision dans les Communautés européennes", pp. 57-73.

"Les représentations permanentes auprès de la CEE et - de l'Euratom", en Les missions permanents auprès des organisations internationales, vol. I, pp. 565-715.

- SASSE, C.: "Le processus de décision dans la Communauté - Européenne. (Les exécutifs nationaux au Conseil de Ministres)", Presses Universitaires de France, 1977, Limoges.
- SAUVIGNON, Eduard: "Les Communautés Européennes et le droit de légation actif", RMC, n° 216, Avril 1978, pp. 176-191.
- SCHEINMAN, Lawrence: "Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationship in the European Economic Community", International Organization, Autumm, 1966, pp. 750-773.

"Economic Regionalism and International Administration, the EEC's experience", en R. Jordan, International Administration, 1971, Oxford Press University.

- SCHWED, J.J.: "Quelques considérations sur l'avenir des - institutions des Communautés européennes", RMC, n° 152, - 1972, pp. 211-218.
- SELZNICK, Ph.: "TVA and the Grass Roots. A Study in the - Sociology of Formal Organizations", Harper Torchbooks, -- 1966, (2 ed.), New Jersey.

- SPINELLI, A.: "Rapporto sull'Europa", Ed. di Comunità, -- 1965, Milano.
 - TEITGEN, P.H.: "La décision dans la Communauté économique européenne", RCADI, 134 (1971), pp. 589-689.
 - TELCHINI, I.: "Il Consiglio nelle Comunità Europee", Giuffrè Ed., 1965, Milano.
 - TORRELLI, : "Phénomène de déconcentration et décentrali-sation dans la CEE", Institut d'Études Européennes.
 - TRUYOL Y SERRA, A.: "La integración europea. Idea y realidad", Tecnos, 1972, Madrid.
- "El Informe Tindemans", R.E.D.I., vol. XXIX (1976), nº 1, pp. 91-99.
- "Las incidencias del Informe Tindemans", Revista de - Instituciones Europeas, 1976, vol. 3, nº 2, pp. 301-325.
- TWITCHETT, K.J.: "Europe and the world: the external re-lations of the Common Market", Europa Publications, 1976, London.
 - VIGNES, Daniel: "Le rôle du secrétariat des Conseils", en La décision dans les Communautés Européennes, pp. 75-78.

- WALLACE, Helen: "National governments and the European -- Communities", Chatham House/PEP, 1973, European Series n^o 21.
- WALLACE, H.; WALLACE, W.; WEBB, C.: "Policy-Making in the European Communities", Wiley and Sons, 1977, London.
- WIRSING, E.: "Tâches et positions de la Commission dans -- la structure constitutionnelle de la Communauté économi-- que Européenne", RMC, 1965, n^o 80, pp. 216-225.
- WOHLFARTH, E.; EVERLING, V.; GLAESNER, H.J.; SPRUNG, R.; "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum - Vertrag", 1960, Berlin,
- WOHLFARTH, E. y SCHLOH, B.: "Les actes des institutions" en Les Nouvelles, Larcier, 1969, Bruxelles, pp. 409-426.
- ZELLENTIN, G.: "Les Missions permanentes auprès des orga- nisations internationales", vol. IV, Bruylant, 1976, Bruxe lles.